

ESTUDIO

BENEFICIOS Y COSTOS POTENCIALES PARA CHILE DE LOS ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO*

Manuel R. Agosin

En este trabajo se evalúan los beneficios netos que Chile puede esperar de distintos caminos para continuar la apertura de su economía. Se examinan cinco escenarios posibles: 1) un acuerdo de libre comercio (ALC) con Estados Unidos solamente; 2) ALCs con países de la región latinoamericana, en particular con Mercosur; 3) un ALC plurilateral con Estados Unidos y los países latinoamericanos; 4) la continuación de la apertura unilateral y no selectiva que practicó Chile desde 1974 hasta 1990, y 5) la continuación de la apertura, pero negociada multilateralmente. Se concluye que, dado el grado de apertura ya alcanzado por la economía chilena, una continuación de la apertura unilateral arrojaría pocas ganancias adicionales en eficiencia. Por otra parte, el escaso poder negociador de Chile sugiere que es poco lo que el país puede obtener en las negociaciones multilaterales. Por lo tanto, la opción de las negociaciones bilaterales o plurilaterales parece ser la más conveniente. Entre los posibles ALCs, uno con Mercosur aparece como el más interesante desde el punto de vista de las ganancias dinámicas potenciales.

MANUEL R. AGOSIN. Master of Arts y Ph. D. en Economía, Columbia University. Profesor del Departamento de Economía de la Universidad de Chile. Anteriormente se desempeñó como economista en Naciones Unidas, tanto en Nueva York como en Ginebra.

* El autor agradece los aportes de Gunilla Ryd, quien hizo sugerencias en la etapa de diseño del trabajo y contribuyó en forma importante a la recopilación de

Estudios Públicos, 52 (primavera 1993).

Introducción

En este trabajo se realiza una evaluación de los beneficios netos que Chile puede esperar de un acuerdo de libre comercio (ALC) con Estados Unidos, en comparación con las alternativas de política comercial abiertas al país. Se examinan cinco escenarios posibles: 1) un ALC con Estados Unidos solamente; 2) ALCs con países de la región latinoamericana, en particular con Mercosur; 3) un ALC plurilateral con Estados Unidos y los países latinoamericanos; 4) la continuación de la apertura unilateral y no selectiva que practicó Chile desde 1974 hasta 1990, y 5) la continuación de la apertura, pero negociada multilateralmente.

Estas alternativas no son sólo un ejercicio de simulación, sino que tienen un alto valor político-económico. Desde la puesta en marcha de su modelo de apertura comercial en la década de los setenta hasta 1990, Chile había optado por un modelo de integración a la economía mundial y había renunciado en forma explícita a las alternativas integracionistas regionales. La postura de rechazo a la integración regional como un elemento importante de la política de comercio y desarrollo del país culminó con el retiro de Chile del Pacto Andino en 1976. A partir del retorno a la democracia en 1990, la política comercial chilena tomó un giro algo distinto. Sin abandonar la estrategia de apertura comercial multilateral, instrumentada con aranceles bajos y parejos y el renunciamiento a toda medida no arancelaria, el nuevo Gobierno empezó a privilegiar la celebración de ALCs bilaterales dentro de la región. Es así como se llegó a concluir un ALC con México y se entablaron negociaciones con Venezuela (las cuales están bastante avanzadas) y con Colombia. A partir del lanzamiento por el Presidente Bush de la Iniciativa para las Américas en junio de 1990, hubo un nuevo cambio de estrategia y desde entonces se le ha dado prioridad a la firma de un ALC con Estados Unidos, pasando los acuerdos regionales a un segundo plano.

Todo proceso de integración comercial debe partir de la base de que ahora Chile cuenta con aranceles muy bajos y uniformes, que las barreras no arancelarias están prohibidas por ley, y que estas características de la política comercial chilena no se van a modificar en un futuro previsible. Por lo tanto, cualquier ALC les dará a los socios chilenos una preferencia comercial relati-

información; a Jaime Contador, quien le proporcionó información estadística disponible en CEPAL, y a Carmen Luz Guarda, quien le aportó información sobre las medidas no arancelarias de Estados Unidos. También agradece los comentarios de Isaac Cohén, José Tavares, Rodrigo Fuentes, Diana Tussie y Andrea Butelmann.

vamente pequeña. Otra consecuencia del sólido compromiso de Chile con una política de aranceles bajos y parejos es que no podrá adherir a pactos bilaterales o regionales que le obliguen a adoptar un arancel común más alto y diferenciado.

El proceso de profundos cambios en la economía chilena iniciado en 1973 abarcaba, entre muchos otros aspectos, un giro radical en materia de política comercial. Como resultado de este proceso, la economía chilena es actualmente una de las más abiertas del mundo. La estructura del sector externo también ha cambiado, lo que se refleja principalmente en una notoria reducción del peso relativo de las exportaciones de cobre y una importante diversificación de los productos exportados. Asimismo, la tasa de crecimiento de los volúmenes exportados fue muy alta —y continúa siéndolo—, excediendo con creces las tasas de crecimiento de los sectores no exportadores de la economía.

Sin embargo, el desarrollo del sector exportador ha sido inadecuado en varios aspectos. La diversificación de las exportaciones se produjo principalmente en sectores de lento crecimiento de la demanda en la economía mundial, concentrándose en cuatro grandes grupos de productos (hortofrutícolas, productos del mar, productos forestales y minerales/metales). En algunos de los productos que está exportando Chile, existen límites para la penetración de mercados a partir de los cuales tienden a incrementarse las medidas proteccionistas, como ya ocurrió en el caso de las exportaciones de manzanas a la Comunidad Económica Europea (CEE). Además, el sector exportador se desarrolló sin mayor articulación con el resto de la economía, dado el bajo valor agregado de esos productos. Cabe señalar que la tasa de inversión continúa siendo baja en comparación con la exhibida por los países en desarrollo más dinámicos; a pesar de que han transcurrido más de 18 años desde el inicio de las reformas, la inversión geográfica bruta apenas sobrepasa el 20 por ciento del PGB, y esto sólo a partir del año 1990. Así, el reto que ahora enfrenta la economía chilena es cómo desarrollar un sector exportador de un grado mayor de diversificación, con productos de mayor elaboración y un mayor esfuerzo tecnológico, que aproveche los recursos naturales disponibles y que se articule con el resto de la economía en forma más estrecha que en la actualidad (Ffrench-Davis, Leiva y Madrid, 1991).

Es desde esta perspectiva que analizamos las ventajas y costos que podría tener para Chile un ALC con Estados Unidos y las opciones que planteáramos al comienzo de este trabajo. Evaluaremos hasta qué punto un ALC con Estados Unidos y sus alternativas podrían contribuir a dinamizar el sector externo chileno, a profundizar el modelo de apertura económica y, por esa vía, a incrementar la tasa de crecimiento de la economía en el largo plazo.

El trabajo comienza examinando las razones que se han aducido para intentar la celebración de un ALC con Estados Unidos y las que estarían inhibiendo los acuerdos regionales. A continuación, se examinan la importancia de Estados Unidos y América Latina como socios comerciales de Chile, las barreras a las exportaciones chilenas en Estados Unidos, la medida en que Chile ya goza de acceso preferencial al mercado estadounidense a través del SGP (Sistema Generalizado de Preferencia), los argumentos dinámicos y políticos en favor de un ALC con Estados Unidos y, por último, las alternativas de un ALC con Estados Unidos.

I. LAS MOTIVACIONES DE CHILE

Se han dado varias razones para justificar un ALC con Estados Unidos. Una consideración importante ha sido la tendencia que ha exhibido en los últimos años el sistema de comercio internacional a disgregarse en grandes bloques económicos, lo que estaría dejando a Chile, con su énfasis en la apertura indiscriminada al mundo, en una situación desmedrada, tanto en términos de acceso a mercados como de poder de negociación. Como la mayoría de los países de América Latina, Chile, país de poco peso en la economía mundial, se estaría quedando sin alianzas en un mundo en el que ellas podrían empezar a jugar un papel fundamental. Esta sería una de las razones por las cuales la oferta del Presidente Bush de crear una zona de libre comercio "de Alaska a Tierra del Fuego" fue recibida tan positivamente en Chile.

En términos más prácticos e inmediatos, la Iniciativa pareciera darle a Chile la oportunidad de asegurar su acceso a uno de sus principales mercados. Otro incentivo importante y que se menciona con frecuencia en el discurso oficial es la expectativa de que un ALC con Estados Unidos induzca un fuerte aumento de las inversiones extranjeras orientadas a la producción de bienes para el mercado estadounidense. Por último, de acuerdo a sus impulsores, un ALC con Estados Unidos contribuiría a "amarrar" las reformas económicas chilenas, en particular las efectuadas en sus políticas comerciales, tal como lo ha pretendido hacer México en sus negociaciones del NAFTA (Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte).

Por otra parte, el interés de lograr un acuerdo con Estados Unidos parece haber llevado directamente a una reevaluación del compromiso chileno con los ALCs bilaterales dentro de la región. De haberse profundizado esta estrategia, el próximo paso natural para Chile hubiera sido un esfuerzo por llegar a un entendimiento con los países integrantes del Mercosur, ya que dos

de ellos son mercados de gran tamaño y, por su proximidad geográfica, podrían convertirse en socios importantes para el país. Sin embargo, se ha argumentado que Argentina y Brasil tienen economías altamente inestables y que sus aranceles promedios son considerablemente más altos que el arancel chileno, dos características que estarían inhibiendo las posibilidades de que Chile se integrara al Mercosur. Consideraciones similares, aunque en diverso grado, se aplican a potenciales ALCs con otros socios regionales.

II. LA ESTRUCTURA DEL COMERCIO Y LOS BENEFICIOS DE LOS ALCs

Chile es un exportador de bienes primarios. Como ya se ha mencionado, la notable diversificación de sus exportaciones ha tenido lugar fundamentalmente dentro del grupo de productos primarios, con una significativa reducción en la proporción del cobre en las exportaciones totales y un aumento en la importancia de las frutas y verduras, los productos del mar y los forestales. Tanto las exportaciones al mundo como a los Estados Unidos están dominadas por productos primarios, aunque la gravitación de los hortofrutícolas es mayor

CUADRO N° 1 CHILE: COMPOSICIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR CON EL MUNDO, ESTADOS UNIDOS Y AMÉRICA LATINA, POR GRUPOS DE PRODUCTOS, 1990 (Porcentajes)

Grupo de productos	Mundo	Estados Unidos	América Latina
Exportaciones a:			
Metales y minerales	53,1	33,8	33,4
Alimentos no procesados	23,1	40,6	23,0
Materias primas agrícolas	9,5	3,6	7,0
Manufacturas	9,8	15,5	32,6
Total ^a	100,0	100,0	100,0
Total (US\$ millones)	8.521,8	1.428,1	1.078,1
Importaciones desde:			
Productos primarios	6,5	4,4	15,3
Combustibles	15,7	3,0	25,0
Manufacturas	75,4	91,1	57,4
Total ^a	100,0	100,0	100,0
Total (US\$ millones)	7.021,4	1.372,3	1.741,5

^a La suma de los grupos es menor que el total, por exclusión de grupos menores.

Fuente: Cepal.

en las exportaciones a Estados Unidos que a otros socios comerciales (véase Cuadro N° 1). También son más significativas las manufacturas en las exportaciones a Estados Unidos que en las exportaciones totales. La mayor participación como destino de las exportaciones chilenas de manufacturas la registra América Latina.

Las importaciones chilenas se concentran fundamentalmente en las manufacturas y los combustibles. Las importaciones provenientes de Estados Unidos, así como de los demás países industrializados, son casi en su totalidad manufacturas. Los países de la región también son importantes abastecedores de estos productos en el mercado chileno.

Los beneficios que obtendría Chile con los ALCs pueden ser de naturaleza estática o dinámica. Los beneficios estáticos pueden medirse utilizando la distinción ya clásica hecha por Viner (1950) entre los efectos de creación y de desviación de comercio. Desde el punto de vista de Chile, estos beneficios de un ALC con un socio específico van a depender de la importancia de ese socio dentro del comercio de Chile y de las barreras a las exportaciones chilenas que esté imponiendo el socio (Fritsch, 1989). Así, mientras mayor sea la proporción de las exportaciones chilenas que vaya a un socio en particular, mayores sean sus barreras a las exportaciones chilenas y mayor sea la proporción de las importaciones de Chile que provengan de él, mayor será la probabilidad de que un ALC con ese socio sea favorable para Chile. En estas condiciones, se puede esperar que el efecto creación de comercio del ALC (desde el punto de vista de Chile) sea superior al efecto desviación de comercio resultante de él.¹ Por ejemplo, si un socio ya es un proveedor importante de Chile sin necesitar de una preferencia comercial, es probable que un ALC con él no tenga como efecto desplazar del mercado chileno a otros proveedores. Al mismo tiempo, si el socio es un mercado importante para Chile, o potencialmente importante si mejoraran las condiciones de acceso a él, un ALC indudablemente redundaría en un aumento de las exportaciones chilenas.

Aun cuando un ALC pueda llevar a una desviación neta de comercio en el corto plazo, todavía podría justificarse en términos dinámicos si él incentivara la inversión para los mercados en los que se ha obtenido una preferencia y, particularmente, si existen economías de escala (o de aprendizaje) que pueden ser aprovechadas como resultado del ALC y que transformen al país en

¹ Si se toman en cuenta los intereses de los dos socios que se integran y no sólo los de Chile, el cálculo de la creación neta de comercio sería un poco distinto, ya que el ALC podría tener el efecto de que el incremento de las exportaciones de Chile al socio motivado por el ALC desplazarán importaciones más competitivas desde otras fuentes.

internacionalmente competitivo en nuevas líneas de producción (véase Wonnacott y Lutz, 1989). En el caso concreto de Chile, nos interesará particularmente que un ALC permita expandir producciones existentes sujetas a economías de escala e iniciar la producción de nuevos productos con potenciales economías dinámicas.

Estos efectos dinámicos estarán concentrados en forma preponderante en las manufacturas. Por este motivo, damos particular importancia en este trabajo a las exportaciones de manufacturas y al potencial que diferentes opciones que abordamos presentan para que Chile pueda incrementar en forma sostenida sus exportaciones de manufacturas. El sector manufacturero es el que tiene mejores perspectivas para aprovechar economías de escala y procesos de "aprender-haciendo" (*learning by doing*), los que redundan en niveles crecientes de productividad, salarios reales y competitividad internacional.

En esta sección examinamos la estructura del comercio chileno total y de manufacturas por país o grupo de países de destino y de origen, para detectar si Estados Unidos o los países de la región podrían considerarse "socios naturales" de Chile.² La sección siguiente evalúa el tema de las barreras comerciales en Estados Unidos. El impacto de las barreras comerciales en América Latina sobre las exportaciones chilenas es abordado en la penúltima sección del trabajo.

El comercio exterior chileno está altamente diversificado en cuanto a los destinos de sus exportaciones y los orígenes de sus importaciones (véase Cuadro N° 2). Por lo tanto, no existe ningún país o grupo de países que pudiera considerarse "socio natural" de Chile sólo en base a la importancia del comercio recíproco en el total. Chile no comercia con ningún país desarrollado (o en desarrollo) en forma preponderante. La situación de Chile es muy distinta a la de México, país que negocia activamente con Estados Unidos y Canadá, y cuyo comercio con Estados Unidos representa más de dos tercios de su comercio total. En cuanto al comercio de Chile con los países de la región latinoamericana, que podrían considerarse buenos candidatos a socios naturales, las dificultades para lograr relaciones comerciales más estrechas son ampliamente conocidas. En primer lugar, las deficiencias de las infraestructuras de transporte y de servicios relacionados al comercio de bienes han jugado un papel preponderante. Segundo, tradicionalmente los países de la región han mantenido altas barreras al comercio internacional. Uno de los efectos de las

² Usamos esta expresión en forma amplia. Entendemos por "socio natural" de un país a aquel que el país envía una proporción "alta" de sus exportaciones y del cual compra una proporción "alta" de sus importaciones. Los ejemplos más claros son Estados Unidos para Canadá y México y los países de la CEE.

aperturas comerciales que han tenido lugar en los países de la región en los últimos años será, sin duda, el de incrementar gradualmente el comercio regional. Tercero, la crisis financiera externa por la que atravesó la mayoría de los países latinoamericanos durante el decenio de los ochenta tuvo su mayor impacto sobre los flujos de comercio regionales.

Como se puede apreciar en el Cuadro N° 2, las exportaciones chilenas a Estados Unidos representan menos de un quinto del total del país. El destino más importante para las exportaciones chilenas es la CEE, aunque su proporción dentro del total ha venido cayendo.³ En la actualidad, Japón ha desplazado a Estados Unidos como el segundo comprador más importante de productos chilenos. Desde 1980, las exportaciones a los países latinoamericanos han

CUADRO N° 2 CHILE: COMERCIO EXTERIOR, POR PAÍSES DE DESTINO Y ORIGEN
(Porcentajes del total)

	1980	1985	1990	1991
Exportaciones				
Estados Unidos	10,0	22,2	16,8	17,6
CEE	40,7	34,9	37,2	31,9
Japón	11,1	10,6	16,2	18,2
América Latina	24,8	14,7	12,7	14,4
Mercosur	(16,8)	(8,2)	(7,7)	(8,5)
Otros	13,4	17,6	17,1	17,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Total (millones de US\$)	4.557,5	3.763,8	8.521,8	9.048,4
Importaciones				
Estados Unidos	26,0	23,9	19,5	21,2
CEE	18,1	22,4	21,6	18,9
Japón	8,2	6,9	8,1	8,7
América Latina	28,4	28,7	24,8	27,5
Mercosur	(12,9)	(14,1)	(16,0)	(17,9)
Otros	19,3	19,1	26,0	23,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Total (millones de US\$)	4.943,4	2.742,2	7.021,4	7.453,0

Fuente: Banco Central de Chile y Cepal.

³ En su calidad de unión aduanera, la CEE debe ser considerada como un socio comercial único

disminuido fuertemente como proporción del total de las exportaciones chilenas, y aun en términos nominales ellas han caído (de US\$ 1.130 millones en 1980 a US\$ 1.078 en 1991). Esto se ha debido fundamentalmente a la fuerte crisis de balanza de pagos por la que atravesaron los países de la región durante los años ochenta, en particular los más importantes socios comerciales de Chile en la región (Argentina y Brasil).

Tampoco es Estados Unidos un proveedor dominante de las importaciones chilenas, aunque, como país individual, sí es el más importante, superando a la CEE en su conjunto y a Japón. Sin embargo, su importancia relativa ha disminuido desde más de un cuarto en 1980 hasta aproximadamente un quinto en la actualidad. Los países de América Latina han visto decrecer algo su proporción de las importaciones chilenas, aunque los miembros del Mercosur la han aumentado significativamente. También lo han hecho los países incluidos en el grupo "otros", entre los cuales destacan algunos países asiáticos de industrialización reciente (Corea y Taiwan).

Como puede verse en el Cuadro N° 3, las manufacturas representan alrededor de un 10 por ciento de las exportaciones totales de Chile, aproximadamente un medio punto más que en 1980. Los mercados principales para estos productos son los países latinoamericanos y Estados Unidos. Mientras este último país ha incrementado su importancia como destino para las manufacturas chilenas, desde 1980 las exportaciones chilenas de manufacturas a destinos en América Latina han disminuido como proporción del total de dichas exportaciones. Esto se debe a que la crisis de balanza de pagos que afectó a la región tuvo su impacto mayor sobre las importaciones de manufacturas.

CUADRO N° 3 CHILE: EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS POR PAIS DE DESTINO Y ORIGEN
(Porcentajes del total)

	1980			1990		
	US\$ mill.	Porcentaje(1)	Porcentaje(2) ^a	US\$ mill.	Porcentaje(1)	Porcentaje(2) ^a
Estados Unidos	74,1	17,7	16,2	221,0	26,5	15,5
CEE	75,7	18,1	4,1	174,9	21,0	5,5
Japón	32,6	7,8	6,4	30,1	3,6	2,2
América Latina	221,6	53,0	19,6	351,5	42,2	32,6
Mercosur	(140,4)	(33,6)	(18,3)	(172,1)	(20,6)	(26,2)
Otros	14,4	3,4	2,4	56,4	6,8	3,9
Total	418,4	100,0	9,2	834,0	100,0	9,8

^a Porcentaje de las exportaciones totales hacia (e importaciones totales desde) el socio.

Fuente: Cepal.

Con todo, la proporción de las manufacturas en las exportaciones totales a la región ha aumentado fuertemente desde 1989, cuando se situó en menos de un 20 por ciento, mientras en 1990 alcanzó a casi un tercio (véase Cuadro N° 3). Esto parecería estar indicando que, en sus exportaciones a la región, Chile ha ido ganando en competitividad en el sector manufacturero. Si las barreras a las exportaciones chilenas a esos mercados disminuyeran, se podría esperar que las exportaciones chilenas de manufacturas a los países de la región crecieran fuertemente. En contraste, la proporción de las manufacturas en las exportaciones chilenas totales a mercados extra-regionales se ha mantenido constante o ha disminuido.

Considerando que las manufacturas representan una proporción elevadísima de las importaciones chilenas, la incidencia de cualquier ALC recaerá preponderantemente sobre estas importaciones.⁴ En la medida en que las importaciones son competitivas con producción nacional, la eliminación preferencial del arancel llevará a una disminución de la producción nacional y a un aumento de las importaciones desde el socio favorecido. Como buena parte de las importaciones de manufacturas son de bienes intermedios y de capital, los ALCs podrían llevar a una desviación de comercio desde proveedores a bajo costo hacia otros de costos más altos. Este efecto será menor mientras más alta sea la proporción de las importaciones chilenas de manufacturas originarias en el socio con el cual se propone el ALC. En todo caso, es poco probable que la desviación de comercio sea muy significativa, ya que el arancel chileno es bajo y no existen medidas no arancelarias.

En lo que respecta a la posibilidad de desviación de comercio para Chile en un ALC con Estados Unidos, es importante anotar que aunque Estados Unidos es un importante proveedor de manufacturas de Chile, ciertamente no es mayoritario (véase Cuadro N° 3). Las importaciones chilenas de manufacturas están distribuidas en forma más o menos pareja entre Estados Unidos, la CEE, los países de la región, los países asiáticos de industrialización reciente y, en menor medida, Japón. Además, la importancia de Estados Unidos ha venido disminuyendo desde el comienzo de la década de los ochenta.

Del análisis de la estructura del comercio chileno, no puede colegirse que algún país sea un "socio natural" de Chile al que la política comercial del país debiera privilegiar. En lo que se refiere a Estados Unidos, el porcentaje de las exportaciones chilenas que van a ese mercado y el porcentaje de las importaciones que se originan allí no son lo suficientemente grandes como

⁴ Un ALC con Argentina o Mercosur también tendría un efecto significativo sobre las importaciones y producción nacional de aquellos bienes agrícolas que gozan de una protección especial, en virtud del uso de bandas internas de precios.

para pensar, *a priori*, que un ALC con dicho país pudiera acarrear ganancias estáticas de alguna significación para Chile. Esta conclusión se ve reforzada al examinar las barreras que enfrentan las exportaciones chilenas en los Estados Unidos.

III. LAS BARRERAS AL COMERCIO RECIPROCO ENTRE CHILE Y ESTADOS UNIDOS Y LOS BENEFICIOS DE UN ALC

Como ya se ha anotado, es probable que la magnitud de una desviación de comercio desde socios comerciales más competitivos por efecto de los ALCs que Chile pueda firmar no sea cuantitativamente importante. El arancel bajo y parejo de Chile implica que los costos impuestos por la política comercial no son de gran significación. Esto es cierto tanto para el ALC que se propone con Estados Unidos como para ALCs potenciales con países de la región. Esto significa que el factor más importante en una evaluación de los beneficios y costos que Chile obtendría con los ALCs con distintos países radica en sus impactos sobre las exportaciones de Chile. Los beneficios estáticos estarán en las posibilidades de que Chile aumente sus exportaciones a los mercados de sus socios prospectivos sin cambios en la capacidad instalada en exportables; y los beneficios dinámicos radicarán en las perspectivas para la inversión en exportables.

Por lo tanto, los beneficios netos de un ALC con Estados Unidos van a depender en buena medida de las barreras que enfrentan las exportaciones chilenas actuales y las que podrían generarse a través de inversiones específicamente atribuibles a la firma de un acuerdo. En lo que se refiere a los productos que Chile exporta en la actualidad, el arancel promedio al que ingresaron las exportaciones chilenas a Estados Unidos en 1990 fue del 2,5 por ciento. Si en 1990 Chile hubiera sido beneficiario del SGP (Sistema Generalizado de Preferencias), el arancel promedio pagado por las exportaciones chilenas hubiera bajado a 2 por ciento (Butelmann y Frohmann, 1992, p. 17).

A pesar de que más de un 80 por ciento (85 por ciento, si incluimos aquellas que se benefician del SGP) de las exportaciones chilenas ingresan al mercado estadounidense pagando un arancel del 5 por ciento o menos, esto no significa que Chile enfrenta sólo aranceles bajos en Estados Unidos. Algunos bienes que Chile exporta en cantidades pequeñas, o que podría exportar porque se trata de productos alimenticios procesados, están gravados con aranceles en el rango del 15 al 35 por ciento. Entre los productos con altos aranceles que Chile exporta en cantidades modestas se encuentran los pantalones (con un arancel del 17,7 por ciento), los sweaters (34,2 por ciento) y el ajo y la cebolla

en polvo (35 por ciento). Otros productos que Chile no exporta al mercado estadounidense pero que sí está en condiciones de hacerlo, dado el perfil de su oferta exportable, son las mermeladas a base de las frutas exportadas por el país (duraznos, damascos, peras, frutillas). Estos productos están gravados con aranceles que van desde el 4,9 hasta el 35 por ciento.

Generalizando, se podría decir que Chile enfrenta dos tipos de problemas arancelarios en el mercado estadounidense. Uno es el hecho de que ciertos bienes que Chile está comenzando a exportar son considerados sensibles en Estados Unidos, y la producción nacional en ese país tiende a estar protegida por altos aranceles y MNAs (medidas no arancelarias). Este es el caso de los textiles y el vestuario. El segundo problema es el del escalonamiento arancelario que afecta a productos tales como las frutas y verduras procesadas, los artículos de cobre, los productos pesqueros procesados y los derivados de la madera.

Se presenta evidencia del escalonamiento del arancel estadounidense en el Cuadro N° 4. Como podrá apreciarse, con excepción de los productos hortofrutícolas, en los demás casos de escalonamiento arancelario el problema se resuelve por medio del SGP. Vale decir, los productos chilenos derivados del cobre, de la madera y de pescados y moluscos ingresan al mercado estadounidense con arancel cero o casi cero gracias a que están incluidos en el SGP que Estados Unidos ofrece a casi todos los países en desarrollo. Esto no sucede con los productos hortofrutícolas procesados, la mayoría de los cuales no está incluida en el SGP.

En cuanto a los textiles y vestuario, productos en los cuales Chile ha demostrado que puede ser competitivo en el mercado estadounidense, una alta proporción de las importaciones de los Estados Unidos está regulada por el AMF (Acuerdo Multifibras). Aunque Chile no ha firmado dicho Acuerdo, Estados Unidos tiende a tratar a los no firmantes de la misma manera que a los firmantes, fijándoles una cuota cuando sus exportaciones al mercado estadounidense superan el 1 por ciento de las importaciones totales. Es poco probable que un ALC con Estados Unidos mejore las condiciones de ingreso para Chile en dichos productos. De prosperar las negociaciones de la Ronda Uruguay, el AMF y otras restricciones cuantitativas serían desmantelados en un período de diez años, con un gradual reemplazo de las restricciones cuantitativas por aranceles. Además, los países importadores tendrán el derecho de recurrir a salvaguardias transitorias bastante generosas, las cuales incluyen cuotas selectivas por país exportador (Ocampo, 1992). Todo esto conforma un panorama poco alentador para las exportaciones chilenas de textiles y vestuario a los Estados Unidos, con o sin ALC. Lo más probable es que las restricciones cuantitativas continúen siendo impuestas y que, en la medida que vayan disminuyendo, sean reemplazadas por aranceles más altos.

CUADRO N° 4 ESTADOS UNIDOS: ESCALONAMIENTO ARANCELARIO PARA PRODUCTOS QUE CHILE EXPORTA O QUE TIENE POTENCIAL PARA EXPORTAR (Aranceles *ad valorem* en porcentaje)

Productos	Rango arancelario	
	NMF	SGP
Cobre		
Refinado y sin refinar	0 - 1,0	0 - 1,0
Productos intermedios de cobre	1,0 - 1,5	0
Manufacturas de cobre	3,2 - 5,6	0
Productos forestales		
Madera en bruto	0	0
Aglomerados y artículos de madera	0 - 16,7	0
Muebles	2,5 - 5,3	0
Celulosa	0	0
Papel y productos de papel	0 - 16,7	0
Pescados y moluscos		
Frescos y congelados	0 - 2,0	0
Conservas	2,9 - 5,9	0 - 0,3
Verduras		
Frescas	7,0 - 25,0	0 - 6,4
Deshidratadas	11,0 - 35,0	0 - 35,0
Conservas	6,6 - 14,7	0 - 14,7
Frutas		
Frescas	0 - 3,0	0 - 3,0
Deshidratadas	0,6 - 2,2	0 - 2,2
Congeladas	7,0 - 14,0	0
Jugos	0 - 31,2	0 - 31,2
Mermeladas y pastas	7,0 - 35,0	0 - 35,0
Conservas	1,9 - 20,0	1,9 - 20,0

Fuente: Adaptación del autor de cifras contenidas en Butelmann y Campero (1992).

Es también importante consignar que para la mayoría de los productos gravados con altos aranceles en los Estados Unidos y que Chile ya exporta, las exportaciones chilenas son pequeñas y los competidores más importantes son Canadá o México, países con los cuales Estados Unidos ya tiene o está próximo a firmar un ALC (véase Cuadro N° 5). En su gran mayoría, estas exportaciones son productos alimenticios frescos o procesados y vestuario. Dada la proximidad geográfica de sus competidores más importantes y aquila-

tando el hecho que ambos países tienen (o pronto tendrán) acceso preferencial al mercado estadounidense, es poco probable que Chile pueda llegar a ser un proveedor importante de estos productos. Por supuesto, habrá excepciones, pero ellas no parecen justificar el esfuerzo negociador puesto en lograr el ALC ni las concesiones que deberá otorgar Chile a Estados Unidos para conseguir reducir dichos aranceles.

CUADRO N° 5 PRODUCTOS SELECCIONADOS DE EXPORTACIÓN DE CHILE SUJETOS A ALTOS ARANCELES EN ESTADOS UNIDOS

Producto	Exportaciones (US\$ millones)	Arancel	Acceso preferencial	
			ALC	SEP
Pantalones de mujer	23,7	17,7	México	
Tomates en pasta o puré	20,6	13,6	México Israel	
Metanol	19,4	18,0	Canadá	0
Calzado de goma	14,7	10,0	Canadá	
Duraznos en conserva	9,2	20,0	Canadá	
Tabaco	7,5	14,4		
Aguacates	5,6	21,6	Caribe	
Tomates en conserva	4,8	14,7	Israel	
Espárragos frescos (9/15-11/15)	3,9	5,0	México	0
Pantalones de hombre	3,7	17,7	México	
Polietileno	3,6	12,5	Canadá Israel	
Carne de centolla	3,2	7,5	Canadá	0
Tejidos de lana	3,0	17,0	Canadá	
Frambuesas congeladas	2,8	7,0	Canadá	0
Espárragos frescos (otras fechas)	1,6	25,0	México Canadá	
Mezclas de frutas y nueces	1,5	10,1	México, Canadá	

Fuente: Unctad, a base de cifras del Bureau of the Census del U.S. Department of Commerce.

Las exportaciones chilenas tampoco enfrentan MNAs (Medidas No Arancelarias) significativas en el mercado estadounidense, aunque si algunas exportaciones aumentaran en forma importante, en particular las manufactureras, podrían ver su ingreso al mercado de Estados Unidos trabado por MNAs. En este campo, las negociaciones de la Ronda Uruguay, aún inconclusas, podrían llevar a Estados Unidos a modificar sus políticas actuales y esto podría favorecer las exportaciones chilenas. En este sentido, se pueden mencionar las

mayores disciplinas en los campos de las salvaguardias y temas asociados, tales como las restricciones llamadas de "área gris", y los derechos compensatorios y anti-dumping.

Las principales MNAs en los Estados Unidos que afectan a las exportaciones chilenas son los aranceles estacionales sobre la fruta (los cuales son inferiores al 1 por ciento y se aplican a las exportaciones chilenas cuando ellas coinciden con la temporada alta en Estados Unidos) y los llamados "*marketing orders*" para la fruta. Estos últimos son estándares de calidad y presentación que se aplican a ciertas frutas (entre aquellas exportadas por Chile, a la uva, kiwis, ciruelas, nectarines y manzanas) vendidas durante la temporada de producción de Estados Unidos. No está claro que esta medida sea proteccionista, porque se aplica tanto a la producción nacional como a las importaciones.

De acuerdo a la base de datos sobre MNAs de la Unctad, las MNAs de Estados Unidos que afectan las exportaciones chilenas están concentradas en las exportaciones de frutas y se refieren a los aranceles estacionales ya mencionados. Cifras disponibles para 1991 indican que ese año el 22 por ciento de las exportaciones chilenas a Estados Unidos estaban afectadas por MNAs, las que consistían básicamente en estos aranceles estacionales sobre la fruta.⁵

La medida empleada por la Unctad es bastante gruesa y contiene dos sesgos con signo contrario, uno a la subestimación y el otro a la sobreestimación de la incidencia de las MNAs. Un problema es que no discrimina de acuerdo al grado de restricción de las medidas. Indudablemente que los aranceles estacionales mencionados no son grandes impedimentos a las exportaciones chilenas; de hecho, la fruta fresca constituye el rubro de exportación más importante al mercado estadounidense. Pero hay otros problemas con el indicador de la Unctad que le imponen un sesgo descendente. Algunas medidas tienen el efecto de impedir toda exportación y, por lo tanto, no quedan reflejadas en los índices de incidencia de las MNAs sobre el comercio. En efecto, algunas MNAs han reducido significativamente las exportaciones chilenas o las han impedido totalmente, y otras han impartido tal incertidumbre a la exportación que han desincentivado la inversión en exportables.

Existen dos ejemplos claros del segundo tipo de medidas. Uno de ellos son las medidas fitosanitarias aplicadas a los tomates provenientes de Chile, las que han reducido a cero las exportaciones de un producto en el que Chile tiene ventajas comparativas naturales evidentes. Otro ejemplo es el de los

⁵ Se han tomado las MNAs de 1991, por partida arancelaria, y se las ha ponderado por las importaciones efectuadas en 1989.

quesos. Aunque algunas empresas chilenas están en condiciones de exportar quesos a Estados Unidos, e incluso han expresado su deseo de hacerlo, estas exportaciones no han podido materializarse porque Estados Unidos maneja un sistema de cuotas para las importaciones de queso por tipo basadas en las exportaciones históricas al mercado estadounidense, siendo los países europeos los proveedores principales.

Las prácticas *anti-dumping* de Estados Unidos podrían estar inhibiendo las exportaciones chilenas a dicho país. Ya Estados Unidos en 1990 le aplicó aranceles compensatorios y *anti-dumping* a una pequeña exportación chilena de claveles. En 1991, Estados Unidos también estableció derechos compensatorios y *anti-dumping* a las importaciones de salmón de Noruega, lo que ha preocupado a la industria chilena, ya que nuestro país ha aumentado fuertemente la exportación de dicho producto a precios inferiores a los del salmón noruego.

A pesar de que es menester reconocer que en algunos productos específicos las exportaciones chilenas enfrentan MNAs bastante restrictivas, y que ellas podrían aumentar en el futuro, especialmente si Chile tiene éxito en promover sus exportaciones de manufacturas, el problema no reviste gravedad en el presente. En general, las exportaciones chilenas tienen un acceso bastante fluido al mercado estadounidense. No está claro que un ALC con Estados Unidos vaya a remover las restricciones que sí deben enfrentar las exportaciones de Chile. En el marco del NAFTA (Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte), Estados Unidos ha pedido un largo período de transición para los textiles y el vestuario. Tampoco será fácil que Chile quede exento del llamado "proteccionismo contingente" de los Estados Unidos, el que consiste en la aplicación unilateral de derechos *anti-dumping* y de otras leyes comerciales estadounidenses. La obtención de esta exención fue uno de los objetivos de Canadá en sus negociaciones con Estados Unidos y fracasó en su intento (Wonnacott y Lutz, 1989, p. 72). Menores expectativas de lograr un resultado favorable en este campo podría tener un país pequeño como Chile. En este terreno, las mayores esperanzas están depositadas en los resultados de la Ronda Uruguay. Las medidas de carácter fitosanitario también serán difíciles de negociar y es poco probable que Estados Unidos ceda en este terreno, ya que existen legislaciones y reglamentaciones internas a este respecto y que están motivadas por consideraciones no comerciales. En este campo, también, la armonización multilateral a través del GATT podría ofrecer una alternativa viable para países pequeños como Chile.

IV. ¿ES EL SGP UNA ALTERNATIVA A UN ALC CON ESTADOS UNIDOS?

A través del SGP (Sistema General de Preferencias), Chile, así como la mayoría de los países en desarrollo, tiene acceso preferencial al mercado estadounidense. Para la mayoría de los productos, el SGP establece un arancel cero y para algunos una rebaja sobre el arancel de NMF (Nación Más Favorecida).

El defecto fundamental del SGP es que no concede acceso asegurado al mercado, ya que sus beneficios pueden ser retirados en forma unilateral y de acuerdo a criterios decididos sólo por el país otorgante. Estados Unidos ha hecho uso frecuente de esta prerrogativa para excluir a bienes o países del sistema. En algunos casos, las exclusiones se han referido a bienes específicos (por el criterio de la llamada "necesidad competitiva"), cuando las exportaciones de un bien provenientes de un país llegan a representar una proporción determinada de las importaciones totales de Estados Unidos. En otros, el país del norte ha "graduado" a ciertos países del sistema por considerar su economía suficientemente competitiva en su conjunto (por ejemplo, algunos países del sudeste asiático) o ha excluido a otros por no respetar los derechos de propiedad intelectual de empresas estadounidenses (Tailandia), o por otros motivos. De hecho, Chile estuvo suspendido del sistema entre 1988 y 1991 por no respetar los derechos internacionalmente reconocidos de los trabajadores. En algunos casos, Estados Unidos también ha retirado productos del sistema por presiones de grupos empresariales nacionales.

En 1991, aproximadamente el 15 por ciento de las exportaciones no cupreras de Chile a los Estados Unidos, con un valor de US\$ 158 millones, fue acogible al SGP.⁶ Como ya hemos visto, las importaciones de textiles y vestuario, así como las de productos hortofrutícolas elaborados, se encuentran fuera del sistema. Dadas sus limitaciones actuales, su incidencia relativamente pequeña en las exportaciones chilenas a Estados Unidos, su carácter no contractual y la probable renuencia de Estados Unidos a mejorar el sistema, el SGP no es una herramienta eficaz para asegurarles a los exportadores chilenos el acceso al mercado estadounidense.

Por otro lado, es necesario reconocer que optar por la vía del ALC, en vez de insistir en un mejoramiento del SGP, tiene un riesgo importante, pues significa la aceptación tácita de Chile por parte de la caducidad del concepto de "trato especial y diferenciado" como país en desarrollo, principio que exime

⁶ El cobre y sus manufacturas están excluidos del SGP de los Estados Unidos por exceder los límites de "necesidad competitiva".

a estos últimos de la obligación de reciprocidad completa por las concesiones que les hacen los países desarrollados. Si se llegara a la conclusión que un ALC con Estados Unidos no tendría beneficios netos importantes para Chile, o que las excepciones que pediría Estados Unidos anulasen sus ventajas reales, el camino del trato preferencial por la vía del SGP ofrecería mayores ventajas, porque es una concesión que no le cuesta nada a Chile.

V. LOS ARGUMENTOS DINÁMICOS Y POLÍTICOS

Los argumentos dinámicos a favor de un ALC con Estados Unidos son de menor peso aun que los argumentos de tipo estático. De acuerdo a algunos propugnadores de un ALC con Estados Unidos, el acceso al mercado estadounidense sin trabas no arancelarias y con cero arancel promovería una fuerte corriente de inversiones hacia Chile con el fin de producir manufacturas para el mercado estadounidense. Este argumento es falaz por varias razones. En primer lugar, no está claro que las MNAs que afectarían a potenciales exportaciones chilenas a Estados Unidos se vayan a levantar con la mera firma de un ALC. Esto es particularmente cierto respecto de las cuotas textiles y agrícolas, las medidas fitosanitarias de los procedimientos *anti-dumping* y anti-subsidios de claro corte proteccionista. La suerte de estas trabas dependerá mucho más de las negociaciones multilaterales que de lo que bilateralmente pueda obtener Chile, un país pequeño con escaso poder negociador.

Segundo, aun en aquellos productos en los que Chile podría aumentar su competitividad y que en la actualidad tienen su acceso al mercado de Estados Unidos coartado por aranceles altos, la distancia física al mercado norteamericano es tan grande que parece poco probable que un gran número de inversionistas pudiera interesarse en producir en Chile, en caso de que nuestro país lleve a buen término sus negociaciones con Estados Unidos. Y como ya se ha visto, los competidores de Chile en muchos de estos productos tienden a ser mexicanos y canadienses, cuyos costos de transporte al mercado estadounidense son mucho menores. Por supuesto, de firmarse un ALC con Estados Unidos, no puede descartarse que algunas inversiones de empresas pequeñas y medianas se vayan a efectuar en Chile con el fin de aprovechar las nuevas oportunidades que ofrece el ALC en algunos productos, particularmente los primarios procesados; y, en este caso, Chile debería incentivar activamente estas inversiones, dentro de un programa para aprovechar las ventajas del ALC.

En tercer lugar, si bien es cierto que los salarios en Chile son bajos y que esto aparentemente sería beneficioso para atraer inversiones en bienes

exportables al mercado estadounidense que sean intensivos en el uso de la mano de obra, la productividad del trabajo en Chile también es baja, con el resultado de que los costos unitarios de la mano de obra podrían ser mayores que en países competidores, especialmente en el caso de México. Además, la calidad, diseño y presentación de la mayoría de los productos manufacturados chilenos todavía distan mucho de ser aceptables en los exigentes mercados de los países desarrollados. Evidentemente, el objetivo es mejorar estos aspectos, pero éste es un proceso lento y un ALC con Estados Unidos no va a eliminar estos obstáculos para que Chile logre una inserción internacional más dinámica.

El argumento político en favor de un ALC con Estados Unidos es el más débil. Actualmente, existe poco riesgo de que se eche marcha atrás en la apertura chilena; aunque se escuchan voces abogando por un mayor pragmatismo, no hay ningún sector importante de la opinión pública chilena que esté contra la apertura. Por lo tanto, no parece haber ninguna necesidad de "amarrar" la liberalización comercial.

VI. LA ALTERNATIVA REGIONAL

En resumen, el propuesto ALC con Estados Unidos no parece encerrar grandes beneficios para el desarrollo económico chileno, si bien es cierto que tampoco tendría grandes costos. Si se optara por la vía de los acuerdos bilaterales, ¿existen otros acuerdos con beneficios netos mayores? Indicamos al comienzo que evaluaríamos algunas de las alternativas a un ALC con Estados Unidos, en particular la posibilidad de estrechar los lazos comerciales de Chile con los países de la región. En este sentido, una asociación con el Mercosur pareciera ser la alternativa más interesante, dado el tamaño de los dos países grandes de la agrupación y su decidido avance hacia la integración.

Como ya se anotó, en la actualidad tampoco los países del Mercosur, o los de América Latina en su conjunto, constituyen "socios naturales" para Chile, en el sentido de que el comercio con ellos es incluso menor que el intercambio chileno con Estados Unidos. Pero, como ya se ha observado, las exportaciones chilenas a los mercados regionales se han visto afectadas por factores temporarios que están en vías de resolverse y por una alta protección, la que se eliminaría por medio de los ALCs. Nótese que en 1980 las exportaciones de Chile a los países de la región superaban por un factor de 2,5 a las realizadas a Estados Unidos; los socios principales de Chile en la región eran, y siguen siendo, Argentina y Brasil.

Otro factor importante a considerar es que los países de la región son los principales mercados para las manufacturas chilenas y que la profundización del proceso de apertura deberá, sin duda, estar basada en estos productos. En 1990 los países de la región absorbieron un 42 por ciento de las exportaciones manufactureras de Chile, comparado con sólo un 26 por ciento de Estados Unidos. Y esta proporción no fue mayor fundamentalmente por la fuerte crisis de balanza de pagos por la que todavía atravesaban Argentina y Brasil, lo que redundó en una disminución de la proporción del Mercosur en las exportaciones manufactureras de Chile de 34 por ciento en 1980 a 21 por ciento en 1990. Es de esperar, entonces, que las exportaciones chilenas de manufacturas a los países integrantes del Mercosur aumenten fuertemente en el futuro. Ya en 1991 las exportaciones totales de Chile a Argentina aumentaron en un 126 por ciento, año en el que ese país empezó a recomponer sus importaciones después de un largo período de jibarización.

A pesar de los procesos de liberalización de importaciones que han ocurrido o están en marcha en casi todos los países de la región, las barreras al comercio tienden a ser mayores en los países vecinos que en Chile. En Argentina existen tres rangos arancelarios: cero por ciento para los alimentos, insumos y maquinaria no producidos en el país; 11 por ciento para los bienes intermedios, y 22 por ciento para los bienes finales (Mizala, 1991; y Damill y Keifman, 1991). Aunque el promedio arancelario es menor al 10 por ciento, el grueso de las exportaciones chilenas cae en los dos tramos superiores. A estos aranceles se deben agregar recargos por varios conceptos, los que elevan todo el arancel por parejo en 7 puntos porcentuales adicionales.

En el caso de Brasil, los aranceles son más altos aún. La reforma comercial de enero de 1991 redujo los tramos arancelarios a siete, que van desde cero a 40 por ciento. El arancel promedio en 1991 fue de 25 por ciento, con una desviación estándar de 17 por ciento; para 1994, el promedio debe disminuir a 14 por ciento y la desviación estándar a 8 por ciento (Fritsch, 1991).

En cuanto a las MNAs, en Argentina ellas prácticamente han desaparecido con la reforma comercial de abril de 1991 (Damill y Keifman, 1991, p. 119). En el caso de Brasil, la situación es menos clara, ya que, a pesar del desmantelamiento de la mayoría de las MNAs, se mantienen las normas de contenido local, que sirven para proteger a la industria nacional de las importaciones (Fritsch y Franco, 1992). Además, existe una protección no transparente que toma la forma de subsidios de diversa índole a la producción nacional. Estos elementos dificultarían, indudablemente, las negociaciones para establecer un ALC entre Chile y el Mercosur.

Es claro, entonces, que las exportaciones chilenas enfrentan barreras comerciales bastante mayores en los países de la región que en Estados Unidos, aun después de tomar en cuenta las liberalizaciones comerciales más recientes. Además, los menores costos de transporte hacen que sea más fácil exportar manufacturas a los países vecinos que a Estados Unidos. Entonces, los altos aranceles y las MNAs constituyen barreras efectivas al aumento de las exportaciones chilenas de manufacturas a los países vecinos, mientras que serían los altos costos de transporte (una barrera natural) los que estarían impidiendo mayores exportaciones de bienes manufacturados a Estados Unidos. Es significativo que en 1989 el 98 por ciento de las exportaciones chilenas a Brasil y el 76 por ciento a Argentina fueran en bienes incluidos en los acuerdos de alcance parcial suscritos entre Chile y Brasil y Chile y Argentina, respectivamente, en el marco de la Aladi. Estos acuerdos otorgan concesiones arancelarias recíprocas en bienes específicos. En contraste, sólo el 34 por ciento de las importaciones chilenas desde Argentina y el 14 por ciento de las mismas desde Brasil estaban cubiertos por dichos acuerdos (Mizala, 1991, p. 18; y Mizala, 1990, p. 20). Esto está indicando claramente el carácter más abierto de la política comercial chilena y el mayor proteccionismo de sus socios regionales.

En algunos círculos, la existencia de mayores barreras al comercio en los demás países de la región que en Chile se esgrime como un argumento en contra de la integración comercial con países latinoamericanos. Es indudable que el mayor proteccionismo de los socios regionales de Chile dificulta una unión aduanera, ya que es poco probable que los demás países quieran disminuir sus barreras para llegar al nivel que exhiben hoy las chilenas, con sus aranceles bajos y parejos y su total prescindencia de MNAs. Y Chile tampoco aceptará aumentar sus aranceles para llevarlos al nivel de otros países de la región o introducir rangos arancelarios. Pero el mayor proteccionismo de los vecinos regionales no debería ser un obstáculo para lograr ALCs con ellos. Por el contrario, sus aranceles más altos y las MNAs que todavía utilizan estarían indicando que ALCs con estos países le concederían las mayores ventajas a Chile. En efecto, los acuerdos regionales podrían redundar en un aumento sustancial de las exportaciones de Chile a sus vecinos. Esto es particularmente cierto para las manufacturas, que deben enfrentar mayor protección que otros bienes. Por otra parte, la desviación de comercio en que Chile incurriría al entrar en ALCs con países de la región sería de poca monta, ya que el arancel chileno es bajo y parejo y las manufacturas de Argentina y Brasil ya están aumentando su presencia en el mercado chileno sin la ayuda de acuerdos preferenciales. Por su cercanía, estos países tienen una ventaja natural sobre competidores más lejanos.

Otras consideraciones también avalan las ventajas que podría acarrear la celebración de ALCs regionales, en particular una asociación con los integrantes del Mercosur. Las manufacturas chilenas, en la mayoría de los casos, no alcanzan los altos requisitos de calidad y diseño de los mercados de los países desarrollados, pero sí pueden ser aceptables en los mercados de los países vecinos. Por lo tanto, las posibilidades para comenzar a producir para mercados internacionales más amplios podrían ser mucho mayores en los mercados regionales. Quizás podría pensarse que el crecimiento basado en las exportaciones, para las manufacturas, es un proceso por etapas, en el cual la primera es la exportación a la región.

También se ha argumentado que los países vecinos son demasiado inestables para que a Chile le convenga integrarse con ellos. Pero éste no puede ser un argumento en contra de reducir los aranceles hacia ellos, ya que aun el actual arancel chileno del 11 por ciento representa una protección muy endeble contra las fuertes fluctuaciones en los tipos de cambio bilaterales que se han visto en los últimos años. Tampoco lo es para las prácticas de comercio desleal en las que suelen incurrir los vecinos de Chile, particularmente durante períodos de recesión. Para estos problemas es necesario encontrar soluciones específicas. Por ejemplo, los ALCs generalmente contienen cláusulas de salvaguardia y mecanismos *anti-dumping* y anti-subsidios acordados por las partes. De llegar a acuerdo con otros países de la región, Chile debe insistir en ellos. En lo que se refiere a Brasil, también se debe estudiar cómo manejar las formas más sutiles de protección. Por ejemplo, en cuanto a las normas de contenido local, se debe insistir en que los productos chilenos tengan trato nacional en Brasil.

Los argumentos de tipo dinámico en favor de los ALCs son más convincentes cuando se trata de los socios regionales que de Estados Unidos. Los costos de transporte más bajos, las facilidades que da Chile para importar insumos, la imagen de país bueno para los negocios y la disponibilidad de infraestructura de calidad aceptable podrían incentivar flujos no despreciables de inversión extranjera orientada a los mercados regionales, amén de estimular la inversión de empresas nacionales con el mismo fin.

Estas consideraciones indicarían que la continuación de la estrategia de negociar ALCs bilaterales con socios regionales podría contribuir en forma importante a profundizar el modelo de crecimiento hacia afuera de la economía chilena. Un ALC con el Mercosur sería una continuación natural de dicha estrategia. Si bien no parece factible que Chile llegue a formar parte del Mercosur, por su apego al arancel parejo y bajo, una alternativa interesante para el país sería proponerle un ALC a esta agrupación.

VII. ALGUNAS CONCLUSIONES

Como se ha visto, los beneficios que Chile podría obtener de un ALC con Estados Unidos parecen ser escasos. Por una parte, no es probable que un ALC vaya a promover ni un fuerte aumento de las exportaciones (con la capacidad instalada en exportables existente) ni grandes inversiones nuevas para abastecer el mercado estadounidense. El mayor beneficio de un acuerdo con Estados Unidos sería la eliminación para Chile del fuerte escalonamiento que acusa el arancel estadounidense. En cuanto a otros productos de interés potencial para Chile, como los textiles y el vestuario, parece poco probable que Estados Unidos acceda a incluirlos en un ALC con Chile. Pero tampoco tendría grandes costos un ALC con Estados Unidos, ya que es improbable que la desviación de comercio hacia importaciones manufactureras provenientes de Estados Unidos desde abastecedores más eficientes vaya a ser muy importante. El único costo de alguna significación sería político: el abandono del principio de trato especial y diferenciado.

Los acuerdos regionales tampoco pueden defenderse sólo en términos estáticos, ya que el comercio entre Chile y sus vecinos no constituye gran proporción de su comercio total. Pero Chile sí tiene bastante que ganar en términos dinámicos (y poco que perder en cuanto a desviación de comercio), de lograr llegar a acuerdos regionales de libre comercio. Las barreras comerciales para las manufacturas chilenas en esos mercados son bastante elevadas y su desmantelamiento podría promover exportaciones mayores hacia ellos y mayores inversiones para abastecer dichos mercados. Los niveles de ingreso de estos países también los hacen socios más idóneos de Chile en el campo de las manufacturas que los países desarrollados.

¿Qué ventajas tendría un acuerdo plurilateral entre Chile, los demás países de la región y Estados Unidos? Indudablemente que la peor de todas las opciones sería que Chile y los demás países (o grupos de países) latinoamericanos llegaran a acuerdos separados con Estados Unidos. En este caso, que podría denominarse "arreglo radial" ("*hub and spoke*"), Estados Unidos tendría libre comercio con cada uno de los países (o grupo de países) de la región, y estos últimos no tendrían libre comercio entre ellos (Wonnacott, 1990; Gitli y Ryd, 1991). Esto erosionaría las preferencias que cada país individual tendría en el mercado estadounidense y pondría a cada país latinoamericano en desventaja frente a Estados Unidos en los mercados de otros países de la región. Por lo tanto, de lanzarse Estados Unidos a negociar acuerdos bilaterales con los países latinoamericanos, sería del interés de Chile, así como del de los demás países de la región, que el proceso se plurilateralizara.

Dado que no se considera que la probabilidad de desviación de comercio sea muy grande, ya sea como resultado de acuerdos regionales o con Estados Unidos, a Chile le convendrá concluir acuerdos con el máximo número de países. Nuestro país, de economía pequeña y esencialmente abierta, tiene más que ganar con ALCs que lo que puede perder. Por lo tanto, un acuerdo americano que incluya a Estados Unidos podría ser, en el margen, más beneficioso que uno que excluya a Estados Unidos. Además, desde un punto de vista político, un acuerdo con Estados Unidos podría darles a Chile y a los demás países firmantes una capacidad negociadora frente a otros bloques (en particular, la CEE) que ahora, en definitiva, no tienen. Pero si fuera necesario escoger entre un acuerdo con los países de la región y uno con Estados Unidos, no cabe duda que Chile debería inclinarse por los acuerdos regionales.

Para un país pequeño como Chile, promover un acuerdo plurilateral entre los países de la región y Estados Unidos resulta no sólo difícil sino hasta peregrino. Pero Chile puede hacer una contribución en esa dirección ofreciendo negociar ALCs con todos aquellos socios que lo deseen, incluyendo a los países de la región y a Estados Unidos. Desde tal punto de vista, sería también deseable concluir acuerdos de esta naturaleza con la CEE y Japón.

Otra vía para llegar al libre comercio en las Américas podría ser la de postergar el acuerdo con Estados Unidos hasta haber logrado un acuerdo con los países de la región, el cual les permitiría a los países de América Latina tener un mayor poder de negociación frente a Estados Unidos. En vista de las incertidumbres que han surgido en las negociaciones con Estados Unidos, esta opción podría aparecer mucho más atractiva en un futuro cercano, cuando se vea que un ALC con Estados Unidos está más lejos de lo que se cree hoy en día.

Desde el punto de vista de Chile, ¿es la opción de negociar una mayor apertura multilateralmente más aconsejable que la liberalización bilateral o la regional? Es indudable que la liberalización negociada multilateralmente es la política óptima desde el punto de vista del bienestar mundial. Además, para la solución de ciertos problemas (regulaciones *anti-dumping*, cláusulas de salvaguarda, etc.) las negociaciones multilaterales ofrecen las mejores perspectivas para un país chico como Chile; pero, en lo que se refiere a acceso a mercados, es poco probable que pueda tener éxito sólo a través de las negociaciones multilaterales. En la Ronda Uruguay, los países desarrollados están negociando la reducción de sus aranceles por cada producto, y las negociaciones tienen lugar sólo con los "abastecedores principales". Chile es un abastecedor principal para muy pocos productos para los que le interesa tener mejor acceso a mercados. En la mayoría de los casos, lo que Chile necesita es mercados abiertos para aquellos productos que exporta en forma incipiente o que podría

estar en condiciones de producir para los mercados internacionales si tuviera mejor acceso a ellos. En el marco de la Ronda Uruguay, el logro de este objetivo ha quedado supeditado, en la mayoría de los casos, a lo que pueden ofrecer otros países a los principales compradores. Es necesario reconocer que Chile continuará siendo un *free rider* en estas negociaciones.

Además, un país pequeño y sin poder de negociación como Chile debe intentar construir las alianzas que mejor promuevan sus intereses comerciales de largo plazo y su desarrollo económico. Los acuerdos bilaterales le ofrecen a Chile la posibilidad de ampliar sus mercados y simultáneamente de mejorar su poder de negociación internacional. En un mundo en el que las barreras al comercio, en particular las no arancelarias, pueden perdurar por bastante tiempo, la estrategia de abrir mercados bilateralmente, al mismo tiempo que se mantiene una postura de economía esencialmente abierta al mundo, parece la más adecuada.

La alternativa de continuar la liberalización en forma unilateral, como fue practicada entre 1974 y 1989, tampoco parece ser una estrategia aconsejable. Las ganancias en términos de eficiencia de una mayor liberalización serán poco importantes. Recuérdese que Chile es ya una economía muy abierta y liberal. Cuando los aranceles son muy altos y diferenciados, y cuando el uso de MNAs es generalizado, la liberalización unilateral conllevará importantes ganancias en términos de mayor eficiencia. Obviamente, éste no es el caso chileno. En estos momentos, Chile debe reservarse su última arma de política comercial —el arancel del 11 por ciento— con el objeto de intentar abrir mercados para sus exportaciones.

Por estos motivos, la estrategia bilateral parece ser la más adecuada en estos momentos. Y la prioridad debería estar puesta en lograr acuerdos significativos de libre comercio con socios regionales.

Referencias bibliográficas

- Butelmann, Andrea y Campero Pilar. "Escalonamiento arancelario para las exportaciones chilenas a Estados Unidos". *Notas Técnicas* No. 147, Cieplan, Santiago, mayo 1992.
- _____ y Frohmann Alicia. "Hacia un Acuerdo de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos". *Relaciones Económicas Internacionales Chile-Estados Unidos* N° 3, Cieplan-Flasco, Santiago, febrero 1992.
- Damill, Mario y Saúl Keifman. "Liberalización del comercio en una economía de alta inflación: Argentina 1989-91". *Pensamiento Iberoamericano*, No. 21, Madrid, enero-junio 1992.
- Ffrench-Davis, Ricardo; Patricio Leiva y Roberto Madrid. "La apertura comercial en Chile: Experiencias y perspectivas". *Estudios de Política Comercial* N° 1, Unctad, Nueva York, 1991.

- Fritsch, Winston. "Brazil's Trade Strategy for the 1990s". En C. I. Bradford Jr. (compilador), *Strategic Options for Latin America in the 1990s*. París: OCDE, 1991.
- _____ "The New Minilateralism and Developing Countries". En J. J. Schott (compilador), *Free Trade Areas and U. S. Trade Policy*. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1989.
- _____ y Gustavo Franco "Trade Policy Issues in Brazil in the 1990s". *Trade Policy Studies* N° 4, Unctad, Ginebra, por publicarse, 1992.
- Gitli, Eduardo y Gunilla Ryd. "La integración latinoamericana frente a la Iniciativa de las Américas". *Pensamiento Iberoamericano*, N° 20, Madrid, julio-diciembre, 1991.
- Mizala, Alejandra. "Perspectivas de integración económica entre Chile y Brasil". *Notas Técnicas* N° 136, Cieplan, Santiago, octubre 1990.
- _____ "Perspectivas de la integración entre Chile y Argentina". *Notas Técnicas* N° 140, Cieplan, Santiago, julio 1991.
- Ocampo, José Antonio. "Developing Countries and the GATT Uruguay Round: A (Preliminary) Balance". Informe para el proyecto Unctad de asistencia técnica al Grupo de los 24. Washington, D.C., no publicado, 1992.
- Viner, Jacob. *The Customs Union Issue*. Nueva York: Carnegie Endowment for International Peace, 1950.
- Wonnacott, Ronald J. "U.S. Hub-and-Spoke Bilaterals and the Multilateral Trading System". *C. D. Howe Institute Commentary* N° 23, Toronto, octubre 1990.
- Wonnacott, Paul y Mark Lutz. "Is there a Case for Free Trade Areas?". En J. J. Schott (compilador), *Free Trade Areas and US. Trade Policy*. Washington D.C.: Institute for International Economic, 1989. □