

ESTUDIO

ESTRATEGIAS DE GLOBALIZACION DEL COMERCIO*

Dominique Hachette

Tras haber llevado a efecto, mediante una liberalización comercial de carácter unilateral, una fructífera profundización de sus relaciones económicas internacionales, Chile está empeñado actualmente en una campaña de firma de acuerdos bilaterales de libre comercio en el continente americano. En el presente estudio se plantea que si bien los beneficios de dichos acuerdos parecen estar ligados a la ampliación de mercados, así como a una deseada mayor estabilidad en las reglas del juego comerciales y a un mayor peso político en las negociaciones multilaterales, existen sin embargo costos relacionados con la desviación de comercio resultante, con las condiciones macroeconómicas alteradas de socios potenciales y con el riesgo de frenar la requerida mayor liberalización multilateral. El balance, por tanto, es ciertamente ambiguo.

Es más, la tendencia regionalizadora, fruto de la estrategia bilateral de globalización comercial, podría traducirse también en un enclaustramiento dentro de "bloques". Estos últimos, se advierte, podrían no sólo frenar la liberalización comercial, sino también volverse ellos mismos más proteccionistas como consecuencia de una guerra arancelaria que resultaría en una disminución del bienestar mundial y, en particular, de Chile.

DOMINIQUE HACHETTE. Ingeniero Comercial, Universidad de Chile. M.A. y Ph. D. en Economía, Universidad de Chicago. Profesor Titular del Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile.

* Deseo agradecer, en particular, la imaginativa ayuda de Francisco Rosende y Marcelo Tokman. Conservo, sin embargo, el monopolio de los errores.

Subrayándose que no hay respuesta clara a la interrogante sobre cuál de las tres estrategias —unilateralismo, bilateralismo y multilateralismo— es más conveniente para profundizar la apertura comercial chilena, como tampoco la hay respecto de si dichas estrategias pueden aplicarse en forma simultánea sin entrabarse mutuamente, se señala que la estrategia bilateral (regionalismo) seguida merece mayor atención por sus efectos directos y aún mayor por sus efectos indirectos.

¿Cuál es la estrategia más conveniente para profundizar la apertura comercial de Chile: unilateralismo, bilateralismo o multilateralismo? ¿Pueden seguirse simultáneamente estas estrategias sin que ellas se entorpezcan entre sí? Si el bilateralismo emprendido por Chile y otros países latinoamericanos lleva a un regionalismo parecido al de un bloque comercial, ¿es ello compatible con el desarrollo de una política multilateral eficaz y rápida? Estas son las preguntas centrales de este trabajo. Representan tal vez un objetivo demasiado ambicioso. Sin embargo, para entender mejor la política chilena de comercio exterior y sus posibles alternativas de cambio, conviene reunir estos fragmentos en un solo marco.

El trabajo se divide en cuatro secciones. La primera resume la experiencia chilena en materia de política comercial desde 1973 hasta el presente. En la segunda se comparan los beneficios que se obtendrían a través de una política de liberalización unilateral con los que resultarían de la integración mediante acuerdos bilaterales. La tercera sección contiene reflexiones sobre la función del bilateralismo en el marco actual de regionalización del comercio mundial. En la cuarta sección, se relaciona la estrategia multilateral con el fenómeno moderno de la regionalización del comercio mundial.

I. HISTORIA RECIENTE DE LA POLÍTICA DE COMERCIO EXTERIOR CHILENA

Una visión retrospectiva

La economía chilena se caracterizó durante largo tiempo por un relativo estancamiento e inflación. Según la opinión de los estructuralistas, el sector externo era un factor determinante de la vulnerabilidad de ciertas economías latinoamericanas a estancarse y tener inflación debido al crecimiento lento e inestable de las exportaciones (pesimismo exportador) y al deterioro secular en los términos de intercambio para la exportación de productos primarios, cuyo

resultado era la inadecuada capacidad importadora y fluctuaciones procíclicas en los ingresos del gobierno provenientes de los impuestos al comercio exterior (Behrman, 1976).

A la luz de estos factores, y como secuela lógica del impacto catastrófico de la Gran Depresión, Chile adoptó una estrategia de sustitución de importaciones basada en la protección del sector industrial, considerado el motor económico alternativo a las exportaciones. Se escogió dicho sector en la creencia de que generaría economías de escala, externalidades tecnológicas y laborales, y empleo.

La estrategia de sustitución de importaciones se llevó a cabo mediante la imposición de aranceles nominales progresivos. El impuesto a las importaciones era más alto para bienes de consumo final que para productos intermedios, y nulo o muy bajo para los bienes de capital. Los aranceles *ad valorem* fueron aumentando con el tiempo.

Las barreras no arancelarias o BNAs (restricciones cuantitativas, cuotas, licencias, listas permitidas, controles externos y administrativos, presupuestos cambiarios, tipos de cambio múltiples, depósitos previos) se usaron cada vez más. Aunque originalmente se impusieron para responder a las consecuencias devastadoras de la Gran Depresión, su uso y grado de restricción dependieron desde entonces de la disponibilidad de divisas del exterior. A medida que crecían las barreras proteccionistas, aparecieron múltiples y variadas exenciones: regímenes especiales para regiones particulares, para sectores específicos, para agencias estatales y agencias de comercio y desarrollo, y para organizaciones gubernamentales y semi-gubernamentales. Si bien en número limitado, se fijaron impuestos específicos y *ad valorem* a las exportaciones; a fines de los 60, éstos fueron eliminados o racionalizados.

Hasta 1974 la economía chilena estuvo sujeta en forma cíclica a restricciones y sobrevaloraciones en un sistema en desequilibrio (Behrman, 1976). Los ajustes *ad hoc* a problemas específicos de balanza de pagos aumentaron las distorsiones ocasionadas por las políticas de protección al sector industrial.

Hasta los años cincuenta, la fase fácil de sustitución de importaciones, basada en industrias ligeras, fue relativamente exitosa. A partir de entonces, sin embargo, el decreciente dinamismo del sector industrial, obstruido por el estrecho tamaño del mercado interno, estimuló la renovación de intervenciones proteccionistas, concomitantes con distorsiones crecientes en la asignación de recursos. Pese a ello, las autoridades realizaron débiles esfuerzos por promover las exportaciones. Se crearon regímenes especiales para industrias específicas (nitratos, pesca y forestales),¹ así como para el libre uso de una parte de

¹ Algunos existían desde 1931. Fueron mejorados o ampliados en los años 50 y 60.

los ingresos de exportación, entre otros. Estos esquemas de promoción no tuvieron éxito sino hasta 1966, cuando se estableció un reintegro a las exportaciones o *drawback*, y más tarde, en 1969, un crédito pre-embarque. Por otra parte, esquemas estabilizadores inadecuados obstaculizaron en varias ocasiones los esfuerzos de racionalización arancelaria realizados antes de 1974.

Asimismo, se hicieron esfuerzos para insuflar dinamismo al desarrollo industrial. Se firmaron acuerdos bilaterales de compensación y trueque con varios países: el último expiró en 1963, aunque se renovaron algunos con países socialistas durante el gobierno de Allende, entre 1970 y 1973. Chile también participó en esquemas de integración tales como la Alalc en 1960, transformada en Aladi en 1980, y el Pacto Andino en 1969. Sin embargo, estas medidas no aportaron mayor alivio al latente estancamiento de la economía chilena durante los años sesenta y comienzos de los setenta: el agudo sesgo anti-exportador se mantenía, pues permaneció inalterada la estructura básica de la estrategia de sustitución de importaciones.

Una importante revisión de su estrategia de desarrollo "hacia adentro" llevó a Chile, después de 1973, a liberalizar la economía. Entre muchas otras medidas estructurales, se liberalizó casi completamente el comercio. Puesto que este esquema se contradecía significativamente con las reglas del Pacto Andino, Chile se retiró de éste en 1976, permaneciendo, no obstante, en la Alalc. Últimamente, desde comienzos de los años noventa, se han dado pasos en la dirección de firmar acuerdos bilaterales de libre comercio.

Principales elementos de la nueva política comercial

Los principios que han dirigido la política comercial desde 1974 son básicamente consecuentes con los del GATT: no discriminación por proveniencia (multilateralismo), cláusula de la nación más favorecida, eliminación de las barreras no arancelarias (BNAs), ausencia de subsidios a las exportaciones y mayor apertura comercial posible.

Los objetivos principales de la nueva política comercial emprendida por el gobierno militar fueron:

- dinamizar la economía mediante el aumento de la competencia y el tamaño de los mercados, la absorción tecnológica, un aprovechamiento más pleno de las economías de escala, una asignación de recursos más eficiente, basada en las ventajas comparativas, y la atracción de inversión extranjera (DL 600);

- controlar en forma eficiente los monopolios insertos en varios sectores productivos nacionales como consecuencia del pequeño tamaño del mercado interno;
- mejorar la distribución de ingresos sobre la base de un aprovechamiento más pleno del factor productivo relativamente más abundante: el trabajo.

Esta política resultó ser posteriormente muy favorable, además, para la solución del problema de la deuda externa que estalló 8 años después de iniciada la nueva estrategia comercial.

La profunda apertura comercial emprendida a partir de 1974 consistió en:

- establecimiento de un arancel parejo. Inicialmente fue de 10% (1979); subió a 20% en 1982, a 35% en 1984, para bajar a los pocos meses y establecerse en 15% en 1988;
- eliminación de las barreras no arancelarias y de las exenciones;
- establecimiento de un impuesto al valor agregado no discriminatorio según origen;
- aceptación de algunas excepciones al régimen general, las que o bien deberían desaparecer, o bien evitar que fueran recurrentes. Entre esas excepciones se ha contado el sector automotriz, por motivos aparentes de contratos de valor legal internacional, aunque su repetida renegociación sugiere otras razones de dudoso valor económico para Chile. En principio, el tratamiento especial desaparece en 1996. Luego están las sobretasas arancelarias por motivos de *dumping* extranjero o presencia de subsidios a exportaciones de otros países. En esa última categoría caen algunos productos lácteos fuertemente subsidiados por la CEE. En general, las autoridades han sido parcas en el otorgamiento de dichas sobretasas, aunque no se puede descartar la existencia de un criterio proteccionista en algunos casos puntuales (azúcar, fósforos, neumáticos, y algunos ítemes textiles).² A partir de 1983, se establecie-

² Ultimamente, el Gobierno ha otorgado derechos compensatorios sobre el azúcar argentino, la camioneta Nissan mexicana y la leche polaca.

ron a la vez bandas de precios sobre el trigo, el azúcar y las oleaginosas.³ Sin embargo, se puede decir que la institucionalidad *anti-dumping* y el tratamiento de subsidios y precios de referencia han sido fundamentalmente consecuentes con los códigos del GATT (aunque éstos hayan sido firmados tardíamente en el proceso);

- respecto del marco de Alalc-Aladi, a pesar de su interés limitado y el alejamiento del Acuerdo de Cartagena por la contradicción flagrante que representaban los instrumentos utilizados por los países de dicho Acuerdo y los objetivos perseguidos por la política chilena;
- finalmente, participar en el fortalecimiento del multilateralismo comercial, objetivo del GATT, mediante diferentes acciones explicitadas en la última sección de este trabajo.

El nuevo gobierno que asumió en 1990 ha renovado el compromiso con la globalización del comercio:

- reduciendo unilateralmente el arancel a 11%(1991);
- participando activamente en negociaciones multilaterales dentro de los objetivos y marco de la Ronda de Uruguay;
- manteniendo una política *anti-dumping* severamente controlada. Además, se está considerando firmar otros códigos del GATT y reducir el arancel consolidado en GATT al 25%;
- finalmente, y es este el asunto novedoso, el gobierno ha demostrado interés en firmar acuerdos bilaterales de libre comercio (tema central de esta presentación).

³ Si bien las bandas de precios no representan, cuando son correctamente utilizadas, una excepción al tratamiento general en el largo plazo, la forma como han sido aplicadas ha resultado en una protección mayor que la establecida por el tratamiento general.

II. UNILATERALISMO VERSUS BILATERALISMO⁴

En esta sección se describe brevemente la política comercial chilena de aproximación bilateral, para luego intentar llegar a conclusiones respecto de su pertinencia económica, comparándola con la estrategia unilateral seguida por el gobierno chileno entre 1973 y 1990.

¿Cambios de política?

El gobierno chileno ha mostrado interés últimamente en firmar acuerdos de libre comercio (ALC) con diferentes países. En septiembre de 1992 se firmó un Acuerdo de Complementación Económica con México.

Dentro de la Iniciativa de las Américas anunciada por el ex Presidente Bush (27 de junio de 1990), las autoridades chilenas y norteamericanas se han reunido dos veces para preparar los primeros pasos hacia el logro de un eventual ALC. El 3 de julio de 1990 se estableció un Consejo Bilateral de Comercio e Inversión y el 1º de octubre de 1990 se firmó un Acuerdo Marco. Se han realizado dos reuniones entre los respectivos grupos técnicos (julio y septiembre de 1991); en la última se analizaron las características de la inversión en ambos países, con sus respectivos impuestos y obstáculos. Las posibilidades de firma de un ALC estarán muy ligadas a las políticas que impulse el Presidente Clinton, actualmente desconocidas.

Ha habido manifestación de interés de firmar un acuerdo con Colombia mientras se establecía uno con Venezuela. Sin embargo, los subsidios derivados del precio del petróleo en Venezuela pueden representar un obstáculo serio para concluir un ALC pleno con ese país.

Finalmente, se ha mostrado interés en profundizar el Acuerdo de Complementación existente con Argentina. Se firmó un Acuerdo de Complementación Económica con Argentina (Acta de Santiago, 1990), el que considera la creación de una área económica entre ambas naciones antes del 31

⁴ Unilateralismo es un concepto ambiguo en el área del comercio internacional y en sus aplicaciones actuales. Efectivamente, puede implicar concesiones unilaterales por el país (Chile, en el caso que interesa), o bien concesiones unilaterales hechas por otros. A su vez, las concesiones unilaterales pueden ser voluntarias o impuestas. El mejor ejemplo de las primeras es la rebaja de aranceles hecha por el gobierno de Chile en 1991. El mejor ejemplo de las segundas es el que deriva del uso de las Secciones 301 y Súper 301 de la Ley de Comercio de EE.UU. Esas secciones demandan negociaciones sobre prácticas "prioritarias" que EE.UU. encuentra inaceptables, independientemente de si son proscritas o no por el GATT. Es una forma de extraer benefi-

de diciembre de 1995. Posteriormente, en agosto de 1991, se firmó un Acuerdo de Complementación Económica. Sus objetivos generales son: i) facilitar y expandir el comercio; ii) promover la inversión recíproca; iii) estimular la integración física de los dos países para agilizar el tráfico por la frontera y el acceso a los puertos, y iv) facilitar el desarrollo de proyectos de interés común: energía, minería y turismo.

El acuerdo de Complementación Económica con Argentina:

- En relación a las barreras comerciales, reconoce las preferencias existentes (obtenidas bilateral o multilateralmente dentro del marco de la Aladi) y considera la posibilidad de aumentar su cobertura;
- En su Protocolo 1º establece normas al tránsito de productos agrícolas y define los pasos fronterizos por los que puede tener lugar dicho tránsito;
- En su Protocolo 2º establece las reglas generales para las exportaciones argentinas de gas a Chile y su modo de transporte;
- En su Protocolo 3º considera la cooperación e integración en las actividades mineras;
- En su Protocolo 4º apunta a facilitar el transporte entre los dos países; en particular, elimina el sistema de cuotas vigentes para el transporte terrestre;
- En relación a la inversión, se acompaña de un tratado específico, firmado para promover y proteger mutuamente las inversiones, que establece, entre otras cosas, un trato no discriminatorio a la inversión del otro y condiciones de movilidad internacional de capitales entre ambos.

Los tratados y protocolos firmados con Argentina se ven hasta aquí como una expresión de aspiraciones relativas a la integración comercial y, en el mejor de los casos, una integración física para resolver los problemas

cios de concesiones hechas por otros sin reciprocidad. Curiosamente, el unilateralismo, cualquiera sea su interpretación, no ha encontrado su nicho en el diseño del GATT, cuya filosofía liberacionista se basa en la "reciprocidad". En este trabajo se empleará la primera acepción de unilateralismo.

límites pendientes entre ambas naciones. Este no es un punto sin importancia, pues debe recordarse que en 1980 ambos países estuvieron a punto de ir a la guerra por un desacuerdo fronterizo. Aparte de este punto, el contenido práctico específico del Acuerdo es limitado. Sin embargo, llega mucho más lejos que cualquier acuerdo previo firmado con Argentina y, en consecuencia, ha generado protestas entre los productores chilenos, especialmente en los agricultores. Se han eliminado (por los dos lados) algunas barreras no arancelarias (cuotas al transporte), otras están consideradas para discusiones futuras y otras no han sido ni siquiera abordadas (las listas).

En abril de 1991 se realizó en Viña del Mar una reunión de Conasur para caminar hacia la integración de Chile con el Mercosur. Sin embargo, no se cumplió la condición aparentemente básica, impuesta por las autoridades chilenas, de unirse con economías relativamente similares. La administración macroeconómica parece ser de vital importancia para las autoridades de Chile.

Justificación del cambio de estrategia

¿Cuál es la razón del aparente paso de una apertura unilateral a una bilateral? Los objetivos revelados por el Gobierno chileno son de tres índoles:

- Acrecentar el volumen y los beneficios derivados del comercio internacional;
- Acrecentar la fuerza negociadora de Chile (y de América) en el marco multilateral del GATT;
- Minimizar la probabilidad de quedar solo, fuera de todo bloque regional (en la medida de que éstos existan o se desarrollen).

Sin embargo, para no inducir una visión exagerada del "cambio de estrategia" indicado, debe agregarse que los acuerdos alcanzados hasta ahora no representan, de hecho, cambios significativos en las tendencias integradoras de la economía chilena en la mundial.

¿Qué nos enseña la experiencia de integración?

Antes de analizar la conveniencia de revisar o profundizar la estrategia de acuerdos bilaterales, podría ser útil examinar sucintamente las lecciones que

nos han dejado anteriores experiencias chilenas de integración (de carácter bilateral o plurilateral). Ellas han sido más bien desalentadoras. ¿Por qué?

Varios factores frenaron las tendencias de aumento del comercio intrarregional dentro de Alalc-Aladi, algunos derivados del propio Tratado y otros de circunstancias específicas.

i) Principales deficiencias del Tratado:

- La liberalización se basaba en una negociación producto por producto a petición de las partes interesadas;
- Temor de no compartir los beneficios (que se concentrarían en los países más desarrollados) de una mayor integración, al establecer al mercado como mecanismo asignador,
- En ausencia de armonización en las políticas, el perfil de las preferencias efectivas podía sufrir cambios inesperados.

ii) Circunstancias específicas:

- Frecuentes y abruptos cambios políticos en los países de Latinoamérica;
- Enfermedad holandesa en países productores de petróleo, que limitaba la capacidad exportadora manufacturera tanto al reducir el tipo de cambio real como al reasignar recursos fuera de ese sector,
- Fácil acceso al crédito bancario a fines de los años setenta, el que además de producir otro impacto tipo enfermedad holandesa en los países receptores del flujo, reduciría sus esfuerzos exportadores;
- La recesión que siguió a la crisis de la deuda. Dicha recesión generó una tendencia decreciente en las importaciones generales en los años ochenta, ya que, por una parte, estimuló la reintroducción de restricciones, aun a las importaciones originadas en países asociados, y por otra, las grandes devaluaciones en los países asociados desviaron el comercio con ello al resto del mundo. Como consecuencia, las exportaciones latinoamericanas de manufacturas al resto del mundo crecieron en 66% entre 1980 y 1985, cayendo en 38% dentro de América Latina. Otra consecuencia de la recesión fue que los países cesaron en el pago de sus saldos a los otros asociados;

- El margen de preferencias fue reducido por países miembros que bajaron aranceles unilateralmente (Chile, en particular);
- La amplia cobertura de las exenciones arancelarias redujo la significación de las preferencias negociadas.

De todas maneras, entre 1960 y 1989, el comercio inter-países de Alalc aumentó en 20 veces, mientras que sólo lo hizo 12 veces con el resto del mundo; el comercio intra-Pacto Andino creció 15 veces frente a 8 veces con el resto del mundo. El comercio de Chile dentro de Alalc-Aladi aumentó 23 veces entre 1960 y 1989, y 12 veces con el resto del mundo. Claro que la base del comercio intra-Lañoamérica era muy baja en 1960.

Respecto del Acuerdo de Cartagena, las principales lecciones que se desprenden de dicha experiencia son las siguientes:

- Si no hay voluntad de abrir la economía, la integración es un pobre sustituto de apertura unilateral; el comercio intrarregional es víctima propiciatoria de cualquier embate interno o externo en la economía de los socios;
- La creación de múltiples instituciones tampoco es sustituto de apertura unilateral;
- El comercio intrarregional no es independiente de la situación macroeconómica ni de las relaciones con el resto del mundo; de hecho, la mayor parte del comercio de cada socio ha sido con el resto del mundo. Además, el comercio intrarregional no permite salvar o compensar por fluctuaciones de comercio con el resto del mundo;
- El comercio intrarregional es consecuente con la estructura productiva de cada socio, y tal estructura es parecida: mucho producto primario poco manufacturado, pocos servicios. Ello reduce los beneficios del intercambio intrarregional. Además, el comercio intrarregional es relativamente más afectado por las fluctuaciones internas que los productos más manufacturados por la mayor sensibilidad de los productos primarios a ellas.

El Pacto Andino parece haber dado un impulso al comercio intrarregional. Las participaciones del comercio intrarregional de los países andinos son mayores en 1980 y 1989 que en 1960 y 1970, en la mayoría de los

casos, a pesar de que tienden a ser menores en 1989 que en 1980. Ambos resultados son coherentes con la significación que tiene el crecimiento económico en el mejoramiento del comercio intrarregional: el alto crecimiento de los años setenta vino aparejado de un alto crecimiento del comercio intrarregional, y lo opuesto ocurrió en los 80. Por tanto, los resultados ponen en duda la importancia de las preferencias como factor principal tras los movimientos comerciales. De hecho, a pesar del retiro de Chile del Pacto (véase Hachette, 1992), su participación y sus volúmenes aumentaron notablemente. Asimismo, los resultados esconden el hecho de que, después de 1981, el comercio recíproco se vino al suelo, y posteriormente se recuperó sólo en parte. El programa de liberalización continuó pero aumentaron otras restricciones (barreras no arancelarias). De modo que se redujeron las metas, las inversiones asignadas se relajaron o suprimieron del todo y se creó un peso andino para ser usado en la compensación.

La participación del comercio intra Alalc-Aladi, el esquema integracionista más grande en el que Chile ha participado hasta ahora en sus exportaciones totales, fue de 17,8% en 1989, contra 12,7% en 1960; un cambio no dramático. Además, la participación de las exportaciones hacia países del Pacto Andino siguió creciendo a pesar del retiro de Chile del club; sin embargo, la mayor parte del aumento se explica por las crecientes importaciones chilenas de petróleo desde Ecuador y Venezuela, dos países pertenecientes al Pacto Andino y a la Aladi. La importante expansión y diversificación del comercio de Chile también tuvo su parte, aunque indirecta, en los dos resultados anotados.

Esta experiencia en integración económica, junto con la de Alalc-Aladi, permite arribar a algunas conclusiones. En primer lugar, en el comercio intrarregional inciden significativamente las tendencias mundiales que son un factor esencial en el desempeño de las economías de América Latina. En tanto las condiciones externas fueron favorables para el continente, la integración anduvo relativamente bien, y viceversa. Incluso, con algunas preferencias recíprocas entre países latinoamericanos, las participaciones del comercio intrarregional de Argentina, Brasil, México y Venezuela no sobrepasaron el 30% (Argentina) en 1989, siendo tan bajo como el 3% en México durante el mismo año.

En segundo lugar, los esquemas de integración, fuertemente influidos por consideraciones de sustitución de importaciones, están condenados al fracaso. La falta de voluntad política para cumplir a cabalidad las reglas del libre comercio —un rasgo esencial de esta estrategia— entorpece, por una razón u otra, el desarrollo de una área de libre comercio. Lo mismo ocurre con la programación internacional de la producción sectorial, que depende fuerte-

mente de una burocracia ineficaz y corre en sentido contrario a las ventajas comparativas básicas, requiriendo de una protección especial, la que lleva tanto a la ineficiencia como a tratos discriminatorios, con las consiguientes reacciones domésticas perversas.

En tercer lugar, las diferencias en la administración macroeconómica inducen reacciones domésticas diferentes frente a los impactos externos que son comunes, lo que pone obstáculos a la profundización del proceso de liberalización intrarregional.

En cuarto lugar, las preferencias comerciales no son un sustituto perfecto del crecimiento para incentivar las comentes comerciales entre países latinoamericanos.

En quinto lugar, la limitada diversificación de la producción doméstica y la todavía más limitada eficiencia, así como la falta de lazos Ínter e intraindustriales y los relativamente altos costos de transporte⁵ entre países de América Latina, frenaron también severamente el comercio intrarregional.

Por último, un nivel similar de subdesarrollo y de políticas proteccionistas limitaron tanto la demanda de consumo como su diversificación y condujeron a semejanzas en su desarrollo industrial; ambos factores no fueron propicios para el comercio intrarregional. Por el contrario, favorecían las importaciones extrarregionales de bienes intermedios y de capital cada vez más necesarios, especialmente donde los mercados de productos primarios tenían menos protección y enfrentaban una mayor demanda.

Si bien la experiencia de integración, en especial la chilena, no incita a repetirla, cuando es analizada cuidadosamente no permite concluir que todo intento de integración tenga necesariamente un impacto negativo en el bienestar nacional. Parecen existir condiciones bajo las cuales dicho impacto puede ser positivo y superior a aquel de una estrategia unilateral. ¿Puede ayudar la teoría a reconocer estas situaciones? ¿Son situaciones realistas para una economía como la chilena?

Hoy día, la probabilidad de formar al menos una área de libre comercio (ALC) puede ser mayor, ya que la mayoría de los países se ha embarcado domésticamente en ajustes estructurales orientados a reducir los obstáculos al comercio derivados de la intervención estatal en las actividades económicas, y se comienzan a superar, al parecer, los estragos ocasionados por la deuda externa.

⁵ La infraestructura insuficiente y su ineficiente manejo, los conflictos fronterizos, sistemas de transporte anticuados y altamente protegidos ayudan a explicar los más altos costos relativos del transporte entre países latinoamericanos que entre cualquiera de ellos y uno industrializado.

¿Qué nos enseña la teoría?

Al buscar apoyo en la teoría económica para intentar comparar las alternativas de unilateralismo y bilateralismo, resaltan dos dificultades: los resultados dependerán de los supuestos escogidos y de la inexistencia de modelos adecuados para una combinación de supuestos relativamente realistas, dados por nuestro marco económico y geográfico. Por otro lado, aunque podamos hacer algunas inferencias pertinentes, su valor se verá forzosamente limitado por la ausencia de apoyo empírico. A pesar de las dificultades descritas, se hará un esfuerzo por presentar aquí, en forma simple, las consideraciones más destacadas que derivan de la comparación de las dos estrategias mencionadas. Los resultados deberán juzgarse, por tanto, como aproximaciones gruesas y como consideraciones a tomar en cuenta antes que como conclusiones concretas y bien calibradas.

El marco teórico tradicional de la integración supone competencia perfecta, países pequeños sin posibilidades de afectar los precios internacionales, retornos a escalas constantes, ofertas perfectamente elásticas, costos privados no distintos de los costos sociales, ausencia de aranceles en el resto del mundo y de costos de transporte e idénticas ponderaciones del gasto público y del gasto privado en el bienestar. Luego, dicho análisis considera alteraciones a esos supuestos. La aplicación de los resultados de dichas alteraciones, adicionales a la razonable selección de supuestos, permite comparar en forma tentativa los beneficios netos del unilateralismo versus el bilateralismo.

En un contexto simple e inicial, los efectos de la integración bilateral (ALC) corresponden a la creación y desviación de comercio. La creación de comercio constituye un incremento en el nivel de bienestar al sustituirse producción doméstica por importaciones desde el otro miembro del área de libre comercio. La desviación reduce el bienestar al sustituirse las importaciones desde el resto del mundo por importaciones más costosas producidas por el socio de integración. Los beneficios netos del ALC serán mayores mientras más alta sea la elasticidad de la demanda derivada del país por importaciones, mientras menor sea la diferencia entre los precios del socio y los del resto del mundo, mientras mayor sea el nivel inicial del arancel en el país y mientras menor sea el intercambio inicial con el resto del mundo.⁶

Una rebaja arancelaria unilateral y no discriminatoria en los mercados de todos los bienes que se importan, no sólo en aquellos que provienen de los

⁶ Las dos últimas condiciones están vinculadas, dado que existe una relación inversa entre el nivel del arancel y el volumen del comercio.

otros miembros de la ALC, produciría sólo beneficios de creación de comercio sin costos de desviación. La importancia de los beneficios obtenidos por creación deberían ser mayores, en este caso, que aquellos obtenidos a través de un ALC, aunque éste sea con EE.UU. Esto se debe a que la rebaja arancelaria unilateral afecta a todas las importaciones y no solamente a aquellas que provienen del socio.

Este resultado sería tanto más cierto si la rebaja de aranceles correspondiese a su eliminación, situación simétrica a la eliminación de aranceles en forma preferencial sobre las importaciones provenientes del socio. Sin embargo, el resultado es distinto si la rebaja unilateral no es total. Si los efectos del ALC se comparan con aquellos de una rebaja arancelaria unilateral que produjera el mismo efecto (del ALC) sobre las importaciones totales (unilateralismo parcial ligado a importaciones) o bien el mismo efecto sobre los ingresos fiscales (unilateralismo parcial ligado a ingresos fiscales),⁷ dos criterios implícitos en muchas acciones de política económica, el resultado sería evidentemente diferente: los beneficios del unilateralismo, en estas condiciones, no tendrían que ser *a priori* superiores a los del bilateralismo. Aunque los beneficios del unilateralismo siguieran siendo positivos, serían menores, y, bajo ciertas condiciones, podrían ser aun inferiores a los obtenidos con un ALC. Sin embargo, en el marco de supuestos escogidos para este escenario, la eliminación total de aranceles asegura al país la superioridad de la estrategia unilateral sobre la bilateral en cuanto a ganancias de bienestar.

La alteración de cada supuesto complica el análisis.⁸ Aquí sólo se presentarán las conclusiones, cuyo contenido empírico implícito está determinado por el conocimiento del autor (y por sus prejuicios).

Conclusiones

Una implicancia importante del análisis efectuado en esta sección es que ninguna de las estrategias de liberalización comercial comparadas (bilaterales y unilaterales) parece claramente superior a la otra. Sólo podría darse una respuesta categórica si se contara con un modelo que permitiese cuantificar el

⁷ Debe notarse que un ALC no reduce necesariamente los ingresos fiscales en proporción a la importancia de la desviación del comercio; en la medida que la disminución de los precios percibida por los consumidores nacionales sobre los productos importados desde el socio está acompañada de un aumento en la demanda de bienes complementarios a ellos y estos últimos son importados desde el resto del mundo, los ingresos fiscales aumentarían por este concepto, compensando total o parcialmente la reducción anotada arriba.

⁸ Para mayores detalles véase Hachette (1992).

impacto de las distintas alternativas y se definiese, además, una función de bienestar. Esto escapa a los objetivos y posibilidades del presente trabajo; no obstante ello, es posible identificar los supuestos que describen más adecuadamente a la economía chilena y, creando un escenario con ellos, hacer una comparación tentativa de ambas estrategias.

La discusión de la liberalización comercial puede ser tratada en un marco de competencia perfecta, con algunos sectores monopolísticos, como país pequeño con la posibilidad de influir únicamente sobre algunos precios de exportaciones, con economías de escala potenciales limitadas a unos pocos productos, con costos crecientes en la mayoría de los sectores productivos y con problemas de costo de transporte y trabas externas a su comercio.

La economía chilena es muy abierta y lo es cada día más. El alto grado de apertura limita significativamente el poder monopólico. Aunque algunos productos pueden obtenerse en condiciones de competencia imperfecta, estas condiciones son más frecuentes en la producción de bienes no transables, y, por tanto, ello no afecta las conclusiones principales derivadas del marco tradicional de análisis teórico del comercio exterior. En estas circunstancias, la estrategia unilateral es claramente superior, por ausencia de los costos de desviación de comercio. Por otro lado, varias empresas de carácter monopólico (u oligopólico) en Chile pertenecen a entidades multinacionales. La estrategia de producción y distribución internacional de estos conglomerados no está necesariamente ligada a las ventajas comparativas. Ello reduce aún más la importancia de una eventual estructura competitiva imperfecta que podría reducir los beneficios de una estrategia unilateral frente a una bilateral.

Por otro lado, la presencia de características de competencia imperfecta en algunos sectores exportadores (celulosa, papel) podría justificar la intervención pública, en el sentido de apoyar su desarrollo exportador buscando beneficios adicionales, pero reduciendo el interés por una liberalización comercial. Puesto que esta actitud sería válida tanto *vis à vis* el resto del mundo como frente a un socio eventual en una estrategia bilateral, la conclusión anterior no cambia

El caso de Chile puede ser tratado como el de una economía pequeña. Como tal no puede alterar los precios internacionales, excepto quizás en el cobre y algunas frutas, y, aun en este caso, el impacto no será significativo sobre el ingreso nacional por el escaso número de productos pertinentes (uva, durazno, kiwi). Además, sólo lograría dicho impacto en la eventualidad de integración con un país de gran mercado, como sería el caso de un ALC entre Chile y Estados Unidos. Sin embargo, el efecto de dicho acuerdo, aunque puede resultar importante para algunos productores chilenos, lo será sólo marginalmente para el comercio total chileno y aún más para el comercio

mundial y el de Estados Unidos. En este marco, Chile ganaría más asociándose con el resto del mundo, y en el peor de los casos, con EE.UU.

Los retomos constantes a escala y las curvas de oferta perfectamente elásticas sólo describen la realidad de un número reducido de sectores de la economía. La mayor parte de la economía opera con funciones de producción de características diferentes. Es probable que existan economías de escala en el sector manufacturero. Por otro lado, se encuentran factores fijos y específicos en los sectores productivos vinculados a los recursos naturales, lo que puede implicar rendimientos decrecientes y, por consiguiente, costos marginales de producción crecientes. Desde este punto de vista, un ALC puede ser superior a una estrategia unilateral;⁹ sin embargo, los beneficios de ese ALC estarán inversamente relacionados con la altura del arancel del socio y la importancia de su mercado, y con la capacidad del socio de sustraer algunas de las rentas monopólicas ligadas a las eventuales economías de escala. Debe subrayarse que de los socios potenciales más interesantes, si tienen un gran mercado, sus aranceles son bajos y viceversa (EE.UU.). O sea, los beneficios que pueden esperarse de una estrategia bilateral son muy reducidos.

Evidentemente, el supuesto de ausencia de aranceles en terceros países y de costos de transporte no refleja la realidad actual. (Mas adelante, en este trabajo, se describen brevemente las políticas proteccionistas aplicadas en los países desarrollados.) Además, aun cuando los costos de transporte han disminuido significativamente, los mismos deben incluirse en el análisis. La conclusión es que, en ausencia de multilateralismo, el bilateralismo puede aportar ciertas ventajas netas en forma de excedentes de productores y seguridad en las reglas del juego que rigen la intervención comercial del socio.

En consecuencia, si bien la firma de acuerdos bilaterales puede significar beneficios que no pueden obtenerse de otra manera, ellos están fuertemente limitados por las diferentes consideraciones expuestas. Tal es el caso del aprovechamiento de las economías de escala y del aumento en los excedentes y rentas de los exportadores. Sin embargo, por el lado de las importaciones sigue siendo válido que, mediante políticas unilaterales, los beneficios por creación de comercio se maximizan y los costos por desviación se eliminan. Asimismo, la reducción o eliminación de aranceles en esa estrategia permite generar excedentes a los exportadores, aun en ausencia de mercados cautivos. Estos excedentes son de otra naturaleza que los originados en mercados cautivos, pero pueden ser igual o aun más importantes dado que se generan en todos

⁹ Pero sólo lo sería para un universo limitado por el conjunto de actividades con las características mencionadas.

los productos de exportación y no sólo en aquellos dirigidos hacia el socio. Por tanto, la conclusión sobre cuál estrategia es más conveniente no queda precisada en forma inequívoca. Sin embargo, el peso de los argumentos y la magnitud del comercio con el resto del mundo en comparación con el socio (sobre todo si ese es Argentina) hacen inclinar la balanza hacia la estrategia unilateral.

Una seria limitación del bilateralismo del tipo ALC dice relación con las reglas de origen que deben definirse en ausencia de un arancel externo común (AEC). Ellas y su control implican burocracia. Pero lo más problemático es que tienden a reflejar intereses, grupos de poder, ligados a reglas arbitrarias de contenido local que son utilizadas con propósitos proteccionistas. Y, aunque el espíritu de las autoridades negociadoras sea compatible con una mínima burocratización y protección, los resultados serán distorsionadores. En particular, si se establece una regla común de valor agregado local en cada socio del ALC, esta implicará mayores exigencias para algunos sectores que para otros, dadas las distintas ventajas comparativas y las diferentes tecnologías usadas por los diversos sectores productivos. La única manera de eliminar estas distorsiones, en presencia de un proceso integrador, es llegar al mercado común (MC) con arancel externo común (AEC) igual al arancel más bajo de los socios.

Finalmente, la movilidad del capital (al menos) podría eventualmente ser estimulada por un ALC. Chile podría beneficiarse firmando ALCs con socios dispuestos a abrir generosamente su mercado de capital a la inversión extranjera. Sin embargo, el momento actual latinoamericano indica que cada socio potencial de Chile está haciéndolo en forma independiente de los ALCs. Por tanto, este elemento no es pertinente para hacer una comparación entre estrategias. Además, mirando el problema desde el punto de vista del país receptor de capitales extranjeros, para atraer estos últimos, además de cumplir con las condiciones obvias, es preciso adelantarse a los demás. En este sentido, más vale una estrategia unilateral.

¿Son compatibles el unilateralismo y el bilateralismo? Sobre la base de las consideraciones anteriores, la respuesta es positiva; pero la compatibilidad no implica superioridad de la segunda estrategia, y en tal caso quizás se podrían adoptar medidas para reducir los costos del bilateralismo.

Propuestas para reducir los efectos de desviación¹⁰

Los ALCs tienen efectos negativos para el bienestar del país vía desviación de comercio. Los casos de acuerdos efectivos o eventuales con México,

¹⁰ Esta sección recoge planteamientos de Bhagwati (1992).

Argentina, o los de EE.UU. no serán excepciones. ¿Sería posible reducir la importancia de ese costo y mantener una estrategia de apertura comercial basada en ALCs? Se podrían considerar tres posibilidades: i) el bloque regional; ii) el diseño de mecanismos para reducir la desviación de comercio, y iii) la selección cuidadosa de socios.

Sucesión de ALCs

Una manera en que Chile puede reducir el costo de desviación de comercio es la de ir creando una sucesión de ALCs hasta conformar un bloque regional (Kemp y Wan, 1976). Esta estrategia, al ampliar el espacio libre de aranceles, permitiría aumentar la selección de productores relativamente más eficientes que un socio único. En este caso, el orden de firma de un ALC no es inmaterial. Efectivamente, en la medida que se pueda firmar en primer lugar un ALC con el socio más atractivo, EE.UU., ello reduciría el costo de desviación de comercio que podrían causar otros ALCs (Hachette, 1992). Es decir, más vale desviar comercio hacia los países que son menos ineficientes, y no al revés. Las importaciones efectuadas desde el país que es menos ineficiente no se harán desde otros países más ineficientes. De ahí la conveniencia de darle al eventual ALC con EE.UU. la primera urgencia, antes de seguir profundizando con Argentina, Brasil, o cualquier otro (especialmente Venezuela o Colombia), los que representan segundas alternativas y potenciales generadores de costos por desviación de comercio.

La multiplicación de acuerdos bilaterales por parte de Chile (o de EE.UU.) terminaría conformando, *de facto*, una región. *De jure*, EE.UU. quiere formar una a través de la Iniciativa de las Américas. Si la región persigue una política común *vis à vis* de otros países, se habrá desarrollado el regionalismo. Por el momento, no existe regionalismo latinoamericano; tampoco existe la región como bloque económico.

A su vez, bloque regional "no" es equivalente a asociación con países cercanos.¹¹ Ellos pueden ser socios poco apropiados. El Pacto de Cartagena dejó una lección candente y clara al respecto. La multiplicación de ALCs firmados (o por firmar) no es equivalente a la recomendación hecha aquí. La regionalización (o bloque regional) requiere de selectividad, al menos inicialmente, hasta estar lo suficientemente consolidado como para resistir los embates de países problemáticos.

¹¹ En el plano meramente económico.

Mecanismos específicos

Podría también considerarse diseñar mecanismos específicos para reducir la desviación de comercio. En caso de mercado común (no es el caso de Chile), la forma obvia, y condición *sine qua non*, sería establecer el nivel máximo del AEC al nivel mínimo del arancel de los socios del mercado común. Además, no debería haber mercados comunes sin aranceles muy bajos. Estas dos condiciones podrían guiar el flirteo de Chile con Mercosur, acercamiento deseado más bien por la otra parte.

Los países se han entusiasmado con las normas anti-*dumping*, *marketing orders* y restricciones voluntarias a las exportaciones, formas selectivas, elásticas y disfrazadas de protección. Todo ALC debería estar condicionado a la aplicación de una disciplina férrea respecto de las primeras, y a la desaparición de las demás. En este sentido, en una eventual ALC podría ser conveniente el compromiso de ambas partes a firmar los códigos pertinentes del GATT. Esta es una condición necesaria pero no suficiente. También deberían intentar armonizar la aplicación práctica (institucional) de estas reglas, así como su recurrente revisión recíproca. El ideal sería un marco internacional, dentro del GATT, más estricto, así como un GATT con más poder de coacción. Debería exigirse que todo nuevo ALC cuente con la aprobación del GATT. Esta intervención sería compatible con el espíritu del artículo XXIV de los estatutos de esa institución. El GATT podría exigir como condición básica para su creación la inexistencia de efectos desviación, o bien la existencia de un muy claro y fuerte efecto neto positivo de creación sobre desviación de comercio. Pero para que ello sea operacional, el GATT debería tener mayor poder de censura y coacción.

La eliminación de los controles cuantitativos a las importaciones, como las cuotas, será siempre beneficiosa, y lo será aún más si se eliminan totalmente, o sea, si no se discrimina por origen. Sin embargo, la eliminación unilateral de cuotas será igualmente beneficiosa.

Selección de socios potenciales

Dejando de lado aspectos políticos, culturales y tradiciones, es posible establecer, sobre la base de criterios objetivos, un *ranking* de los socios potenciales con los que se podrían acordar ALCs en el continente americano. Los criterios objetivos deben reflejar en buena medida los supuestos mencionados antes, y además deben estar fundados en una medida empírica de su importancia (al menos relativa). El *ranking* propuesto aquí se basa sólo en aspectos

microeconómicos tales como: el tamaño de mercado, el patrón de comercio, el nivel de protección, la composición de recursos y de producción (grado de complementación), la distancia (costos de transporte) y la competitividad relativa con el resto de mundo.¹²

Desde el punto de vista de Chile, Estados Unidos está en primer lugar, seguido por Argentina y Brasil, y bastante más atrás, México, Uruguay, Venezuela y Perú (en ese orden). Sin embargo, si se agregara un criterio macroeconómico basado en la estabilidad (equilibrio fiscal, fluctuación cambiaria y de términos del intercambio), ciertamente Brasil se aleja en el *ranking*, pero también puede ocurrir lo mismo con Argentina, dada su situación actual que infunde dudas en el estamento empresarial. Además, el Mercosur plantea serios problemas a las autoridades chilenas, los que se relacionan con el alto arancel externo común (AEC) —aunque no acordado aún—, las condiciones macroeconómicas volátiles —al menos en un país grande— y la percepción de indecisión entre los socios del acuerdo. Debe agregarse que el hecho de aparecer en el *ranking* no asegura ganancias para Chile al establecer ALCs con dichos países.

m. BILATERALISMO Y FORMACIÓN DE BLOQUES REGIONALES

Del bilateralismo al bloque

Al comparar el unilateralismo con el bilateralismo se ha tomado como dado el orden comercial internacional imperante, con lo que se podría estar omitiendo uno de los argumentos más pertinentes a favor del bilateralismo. La política óptima para continuar el proceso de apertura de la economía chilena al exterior puede depender, en forma crucial, de los cambios que se están produciendo en el marco comercial global. La regionalización del comercio y la integración económica de muchos países son procesos que podrían afectar la elección chilena entre una estrategia de integración bilateral y una unilateral de mayor apertura comercial.

Como lo define la Cepal (1991), el concepto de la regionalización se funda en la idea de que la economía mundial se está polarizando en núcleos regionales, con el apoyo de acuerdos que refuerzan los vínculos privilegiados entre Estados que comparten un ámbito geográfico, histórico, cultural o económico. Así, Estados Unidos, la CEE y Japón parecen constituir tres polos, cada

¹² Para mayores detalles véanse Hachette (1992) y Tokman (1992).

uno de los cuales tiende a ejercer cierto grado de hegemonía en su propia región.¹³

Consecuencia de la regionalización

En la medida que el comercio tienda a centralizarse en torno a estos polos y éstos se vuelvan "más proteccionistas" hacia afuera, se corre el riesgo que todas las transformaciones liberalizadoras del comercio en Chile, tanto las ejecutadas como las por ejecutar, resulten infructuosas. La formación de tres bloques crecientemente proteccionistas tendría como consecuencia la reducción de las exportaciones provenientes de países que no pertenecen a dichos polos.

¿Cómo evitar la marginación?

Para evitar la marginación, se hace necesario encontrar algún mecanismo que garantice el libre acceso de los productos chilenos a estos mercados o, al menos, que las restricciones existentes no sean incrementadas. El mecanismo requerido involucra necesariamente algún tipo de compromiso explícito de al menos uno de los gobiernos pertenecientes a estos tres bloques. La forma de alcanzar el objetivo propuesto es a través de la negociación de acuerdos bilaterales o, en el mejor de los casos, firmar ALCs que permitan al país integrar alguno de estos bloques. Si se corrobora que efectivamente los bloques han aumentado los niveles de protección, entonces la negociación de acuerdos bilaterales es casi imprescindible. Ante estas perspectivas, los acuerdos bilaterales se convierten en la única herramienta para evitar, en ausencia de acuerdos multilaterales, el enclaustramiento de esos mercados.

La comparación entre los costos y beneficios del unilateralismo y el bilateralismo pierde sentido, ya que el éxito de las transformaciones unilaterales depende de la materialización de acuerdos bilaterales. Sin ellos, no se podría colocar la mayor producción exportable que resultaría de las rebajas unilaterales de las restricciones al comercio, y peligraría el modelo de economía orientada hacia el exterior. Tal como lo señala el Fondo Monetario Internacional, las políticas proteccionistas del mundo desarrollado ponen en peligro el sistema multilateral de comercio al aislar a muchos países en desarrollo y fortalecer la posición de los que postulan el retomo a las políticas de industrialización orientadas hacia adentro.

¹³Hasta hace poco, EE.UU. había sido el paladín del multilateralismo; consecuentemente, no jugaba ni al bilateralismo ni al regionalismo. La política americana empezó a sufrir un vuelco cuando EE.UU. firmó un ALC con Israel en 1985.

En el plano teórico, pareciera realista esperar que los tres bloques comerciales apliquen políticas proteccionistas. Krugman (1989) desarrolló un modelo simple en el que la estrategia comercial seguida por los países se basa exclusivamente en el argumento del arancel óptimo. Cada país o región impone un arancel mediante el cual afecta los términos de intercambio para maximizar su bienestar. Con este modelo, Krugman concluye que la formación de tres bloques es un resultado probable. Además, las simulaciones que efectúa muestran que la formación de tres bloques es precisamente la alternativa que resultaría más proteccionista, y por ende la más costosa en términos de bienestar mundial.

Sin embargo, la evidencia actual sugiere algo diferente de lo postulado por Krugman y su escuela de pensamiento.

¿Existen los bloques?

La argumentación teórica de Krugman está basada en algunas simplificaciones excesivas que debe hacer la investigación empírica para predecir el rumbo que seguirán los acontecimientos mundiales. La corroboración de la hipótesis de regionalización en tres bloques requiere al menos que el crecimiento del comercio intrarregional en los tres bloques sea más acelerado que el del comercio extrarregional y que ello ocurra, además, como consecuencia de políticas más proteccionistas con respecto de terceros países. Esto se reflejaría en un incremento substancial de la razón comercio intrarregional/comercio extrarregional.

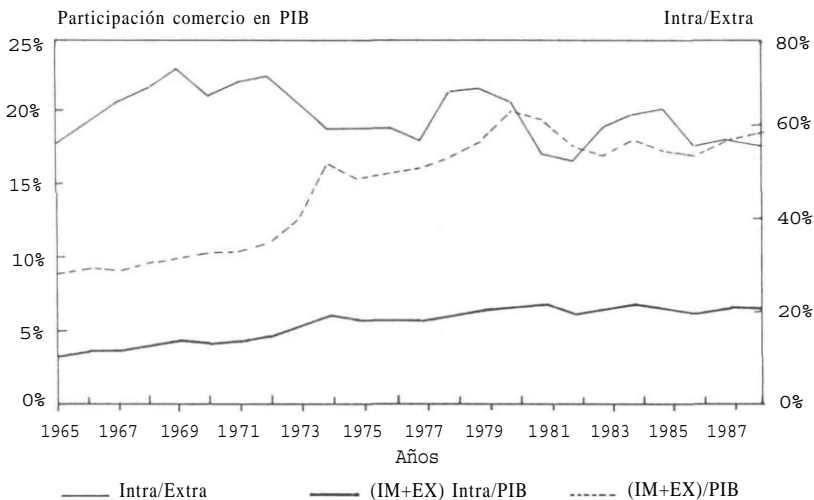
En el caso del "bloque comercial" formado por Estados Unidos, Canadá y México, se rechaza la hipótesis. La relación entre el comercio intrarregional y el extrarregional ha decrecido desde comienzos de los años setenta (Gráfico N° 1). En ese entonces el comercio intrarregional representaba más del 70% del extrarregional, mientras que en 1988 tan sólo representaba un 55%. Ello se debe al aumento de la presencia de Estados Unidos en los países asiáticos, tema que se aborda en el párrafo siguiente.

La evidencia para el bloque regional del Japón, integrado por los países asiáticos de reciente industrialización (Taiwán, Corea del Sur, Hong Kong y Singapur), cuatro países miembros del Asean (Malasia, Indonesia, Tailandia y Filipinas), Australia, Nueva Zelanda y Japón, apoya sólo superficialmente la interpretación proteccionista de los bloques regionales. Si bien se observa en esta región un aumento de la razón comercio intrarregional/extrarregional, esta es muy leve. Dicha razón era ligeramente inferior al 60% en 1969, y en la actualidad no supera el 61 % (Gráfico N° 1). Los datos de Japón, en particular, muestran que la importancia del comercio intrarregional, se ha mantenido muy

estable a partir de 1973 y en niveles poco significativos (10% del PIB). (Gráfico N° 3).¹⁴ La información disponible sugiere también que la participación del comercio entre esa región y Estados Unidos en el comercio total de ambas zonas ha estado aumentando, lo cual implica que EE.UU. representa una "economía del Pacífico y su interacción con el mercado Asia-Pacífico sigue creciendo" (Dutta, 1992).

La información disponible para la CEE sugiere al menos un comportamiento de bloque. En los años setenta, la ponderación del comercio intrarregional en el comercio total ya era muy alta y ha continuado aumentando en los años ochenta. La relación entre el comercio intrarregional y el extrarregional ha crecido desde 90% en 1965 a 140% en 1988 (véase Gráfico N° 4). La tendencia anotada es sin duda consecuencia de la mayor integración entre sus componentes y del mayor grado de protección que la CEE ha otorgado a su actividad doméstica mediante la multiplicación de BNAs. Sin embargo, debe subrayarse que aunque la CEE no disponga de mayor protección en el futuro, es dable esperar que la profundización de su integración (servicios y movimiento de factores productivos) incentive el crecimiento del comercio intrarregional. Ello se ha podido observar en los últimos años, los que se han caracterizado por una protección relativamente constante. Esto último, sin embargo, no lo hace todavía merecedor del apodo de "fortaleza europea".

GRÁFICO N° 1 EE.UU., CANADÁ Y MÉXICO
COMERCIO EN RELACIÓN CON PIB



¹⁴ El factor que incide en el resultado es la gran variabilidad del comercio de esa región con el resto del mundo.

GRÁFICO N° 2 ASIA Y OCEANIA

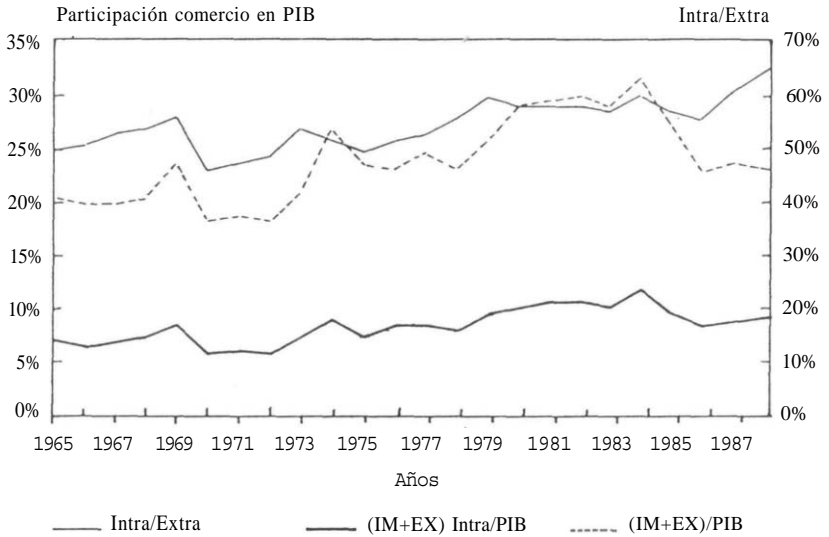


GRÁFICO N° 3 JAPÓN
COMERCIO EN RELACIÓN CON PIB

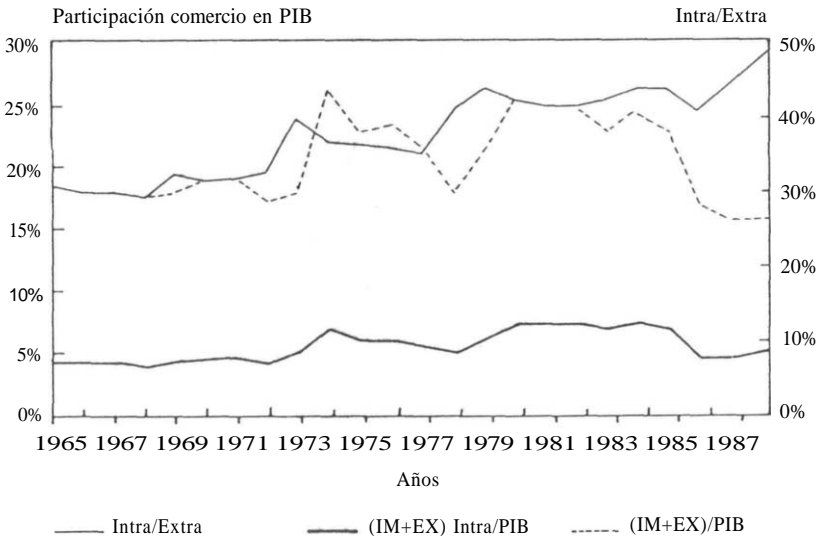
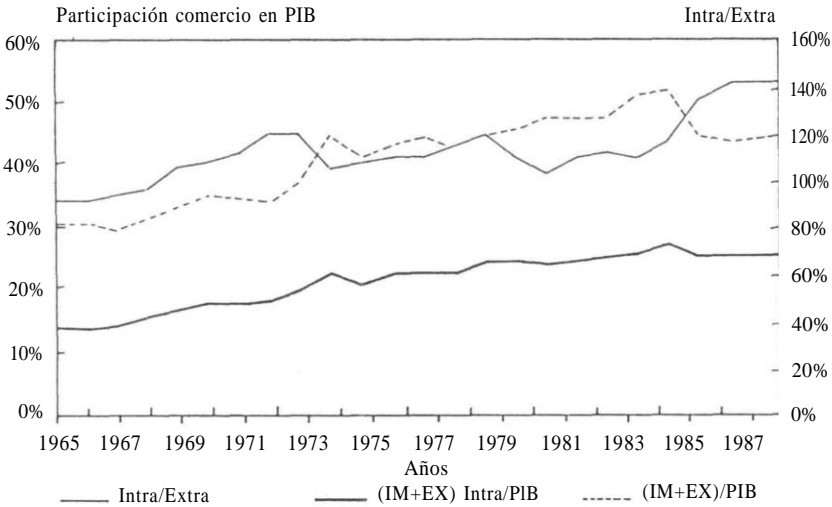


GRÁFICO N° 4 CEE
COMERCIO EN RELACIÓN CON PIB



¿Otro tipo de regionalización?

La evidencia empírica muestra que el planteamiento de la formación de bloques ni siquiera describe adecuadamente lo que está aconteciendo en la CEE. Por este motivo, no puede aceptarse plenamente la hipótesis de que el comercio mundial se esté enclaustrando en tres bloques. Se podría proponer, de hecho, una hipótesis alternativa: la del desarrollo de áreas monetarias de influencia. Mientras el dólar norteamericano era la moneda generalmente aceptada, el comercio mundial se fue multilateralizando. Cuando comenzó a perder fuerza fue substituido (parcialmente) por la moneda japonesa en el Pacífico y por una moneda europea (llámese marco o ECU) en Europa, atrayendo consigo un flujo relativamente mayor del comercio que hacia el resto del mundo.¹⁵

Sin embargo, las tendencias recientes sugieren otro fenómeno preocupante. El comercio entre países desarrollados crece significativamente mientras disminuye la participación de los países en desarrollo en el comercio mundial. El comercio mundial creció a una tasa promedio del 6% durante el período 1983-1989, pero las tasas de crecimiento en América Latina, África y

¹⁵ Aunque se podría decir que las áreas monetarias se fueron configurando alrededor de las áreas en las que habrá mayores relaciones comerciales con los países de moneda aceptada. Pero una vez ocurrido esto, quedarían por explicarse los desarrollos posteriores.

el Medio Oriente sólo ascendieron a 2,4, 2,1 y 3,2%, respectivamente.¹⁶ Durante los años ochenta, la participación de los países desarrollados en el comercio mundial aumentó en forma significativa. El aporte conjunto de los tres grandes centros a las exportaciones totales creció del 54% en 1980 al 59% en 1989, en tanto que su participación en las importaciones subió del 57 al 60%. El Cuadro N° 1 muestra que los vínculos comerciales entre los "bloques" se han fortalecido, mientras que, salvo en el caso de los países asiáticos, se debilitan las relaciones con los países en desarrollo. Estas tendencias parecerían indicar una regionalización de otro carácter: una mayor integración económica entre países desarrollados que entre países en vías de desarrollo.

El proceso anterior es el resultado de varios factores: por una parte, la mayor elasticidad ingreso de la demanda por manufacturas, fenómeno reconocido hace tiempo por Prebisch; por otra parte, las ventajas comparativas de los países en vías de desarrollo, concentradas en recursos naturales y mano de obra poco calificada, y también por el aumento en las restricciones impuestas por los países desarrollados a las exportaciones provenientes de los países en desarrollo. La lenta apertura de las economías de países en desarrollo, así como los acuerdos preferenciales de la CEE, han limitado el crecimiento del comercio en manufacturas de parte del Tercer Mundo.

Aunque la protección arancelaria en el mundo desarrollado ha disminuido (a menos del 6%), ello ha sido más que compensado por la instauración de restricciones no arancelarias. El porcentaje de las importaciones afectas a medidas proteccionistas, denominadas *hard core* (cuotas, subsidios para la producción doméstica, restricciones voluntarias a las exportaciones, sobretasas compensatorias y de *anti-dumping*), se ha incrementado dramáticamente a partir de los años sesenta en los países industrializados (Banco Mundial, 1991). Entre 1966 y 1986, la participación de las importaciones afectas a estas medidas en Estados Unidos creció en más de 20%, en casi 40% en Japón y en 160% en la Comunidad Económica Europea. En 1986, el 21% de las importaciones provenientes de los países en desarrollo estaba sujeto a este tipo de medidas proteccionistas. Esta evidencia muestra que el proceso de regionalización se produce no tanto bajo la forma de tres bloques cerrados, sino más bien en tres agrupaciones altamente integradas entre sí y un mundo en desarrollo crecientemente excluido de los beneficios de la expansión del comercio.

¹⁶ Estas cifras fueron obtenidas del GATT (1990).

CUADRO N° 1A JAPÓN, ESTADOS UNIDOS Y COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA: ESTRUCTURA DE IMPORTACIONES, POR ORIGEN
(En porcentaje)

Países	Años	PAÍSES DESARROLLADOS					PAÍSES EN DESARROLLO					URSS, Europa del Este, China, etc.
		TOTAL	Total	Japón	EE.UU.	CEE	Total	ASIA	OPEP	Chile		
Japón	1975	34,67	30,31		20,14	10,17	56,47	19,54	14,86	0,17	1,66	
	1984	55,83	47,49		35,61	11,88	41,80	26,30	9,54	0,17	1,92	
	1985	58,02	49,57		37,64	11,93	39,60	26,40	7,69	0,10	2,03	
	1986	62,19	53,64		38,87	14,77	35,90	25,10	5,56	0,14	1,87	
	1987	61,64	53,32		36,76	16,56	37,00	27,00	4,98	0,15	1,40	
	1988	60,44	51,88		34,07	17,81	38,10	29,20	4,39	0,14	1,44	
	1989	60,53	51,82		34,30	17,52	38,30	30,10	3,98	0,23	1,31	
	1990	58,59	50,48		31,69	18,79	40,40	31,30	4,83	0,17	1,01	
	Estados Unidos	1975	52,75	30,68	9,43		21,25	44,56	17,62	9,64	0,50	0,97
		1984	58,86	33,07	10,53		22,55	37,70	13,80	6,19	0,36	1,55
1985		59,79	32,73	10,34		22,39	37,20	13,40	5,46	0,31	1,19	
1986		60,97	35,23	11,83		23,40	35,60	13,60	4,57	0,36	0,62	
1987		63,58	34,79	11,12		23,68	35,40	14,10	4,15	0,31	0,64	
1988		62,03	35,06	11,67		23,39	36,40	16,00	4,14	0,33	0,93	
1989		63,24	36,05	12,25		23,80	35,40	15,80	3,50	0,39	1,25	
1990		63,81	37,25	12,34		24,91	35,10	15,50	3,30	0,42	0,82	
CEE		1975	65,57	55,46	0,93	5,48	49,05	29,27	3,29	7,60	0,00	5,15
		1984	76,12	64,41	1,21	9,38	53,81	20,40	3,90	6,97	0,12	2,00
	1985	78,08	65,88	1,24	10,09	54,54	19,01	4,20	5,72	0,09	1,90	
	1986	80,20	67,43	1,42	9,29	56,71	17,10	4,20	4,35	0,09	1,60	
	1987	81,53	68,74	1,64	8,65	58,45	15,90	4,20	3,56	0,10	1,50	
	1988	82,00	69,40	1,87	7,96	59,57	15,60	4,40	3,44	0,09	1,50	
	1989	81,75	69,41	2,05	7,55	59,81	15,70	4,60	3,36	0,12	1,60	
	1990	81,44	69,58	2,10	7,04	60,45	15,70	4,50	3,17	0,11	1,70	

Fuente: Dirección de Comercio, Fondo Monetario Internacional. Varios números.

CUADRO N° 1B JAPÓN, ESTADOS UNIDOS Y COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA: ESTRUCTURA DE EXPORTACIONES, POR ORIGEN
(En porcentaje)

Países	Años	PAÍSES EN DESARROLLO										URSS, Europa del Este, China, etc.
		TOTAL	Total	Japón	EE.UU.	CEE	Total	ASIA	OPEP	Chile		
Japón	1975	31,45	25,91		20,08	5,83	62,89	12,87	34,39	0,45	1,09	
	1984	38,91	26,94		19,74	7,20	59,80	28,10	32,11	0,47	1,27	
	1985	39,61	27,18		20,00	7,18	59,00	28,70	30,34	0,41	1,37	
	1986	47,50	34,17		23,06	11,11	50,70	28,30	19,99	0,42	1,86	
	1987	46,27	32,99		21,16	11,83	51,80	31,30	18,70	0,41	1,87	
	1988	49,49	35,45		22,56	12,90	48,70	31,40	15,19	0,55	1,82	
	1989	49,96	36,43		23,01	13,42	48,30	31,00	15,77	0,62	1,72	
	1990	50,18	37,46		22,45	15,01	48,20	28,90	18,38	0,69	1,64	
	Estados Unidos	1975	53,43	29,18	11,93		17,25	45,77	7,21	17,44	0,15	0,27
		1984	59,17	35,74	17,43		18,31	39,70	17,40	7,43	0,25	0,23
1985		64,90	40,85	20,54		20,32	36,60	16,90	6,13	0,24	0,17	
1986		65,64	43,15	22,35		20,80	35,00	17,80	5,16	0,24	0,20	
1987		61,76	40,75	20,75		20,00	38,00	20,00	5,70	0,26	0,15	
1988		61,52	39,60	20,27		19,33	38,30	20,60	5,14	0,29	0,18	
1989		60,04	37,72	19,70		18,02	39,80	20,50	6,29	0,30	0,21	
1990		58,82	36,47	18,00		18,47	40,90	20,20	7,51	0,30	0,25	
CEE		1975	67,11	59,19	1,96	8,21	49,03	29,46	4,58	13,42	0,21	3,43
		1984	73,69	62,61	3,29	8,24	51,07	22,60	4,00	8,87	0,19	3,20
	1985	75,51	64,36	3,43	8,01	52,91	21,70	3,90	8,15	0,20	2,80	
	1986	80,20	68,72	4,36	7,32	57,05	17,40	4,30	4,68	0,20	2,00	
	1987	80,83	69,25	4,40	6,97	57,88	16,80	4,90	4,10	0,17	1,90	
	1988	81,28	69,74	4,64	7,35	57,75	16,40	5,40	3,30	0,24	1,70	
	1989	80,81	69,53	4,50	7,82	57,21	16,90	5,40	3,73	0,25	1,70	
	1990	80,85	69,64	4,29	7,43	57,92	16,80	5,40	3,88	0,23	1,70	

Fuente: Dirección de Comercio. Fondo Monetario Internacional. Varios números.

En este contexto, aún sigue siendo válida la necesidad de lograr acuerdos bilaterales con los países desarrollados. La posibilidad más cercana para Chile es alcanzar un ALC con Estados Unidos. Sin embargo, el país no debe limitarse necesariamente a la búsqueda de un solo acuerdo o de un acuerdo con un solo bloque, pues resulta más conveniente hacerlo con más de un bloque, como ya lo ha hecho Israel.¹⁷

Sin embargo, la evolución de la estructura del comercio mundial indica que la firma de acuerdos bilaterales no constituye la única salvaguardia contra los mayores niveles de protección del mundo desarrollado. Por un lado, la participación relativa de los productos primarios ha evidenciado un fuerte descenso durante el período 1983-1989 y, por otro, la participación de los productos manufacturados en las exportaciones totales ha crecido de 54,2% en 1980 a 70% en 1988. Dicha evolución sugiere que mediante la promoción de exportaciones de productos con mayor grado de elaboración se puede aprovechar el mayor dinamismo que exhibe la demanda mundial por dichos productos; de lo contrario, la notable expansión de las exportaciones chilenas de los últimos años¹⁸ podría verse afectada.

Pero las exportaciones con mayor contenido de valor agregado se ven frenadas por restricciones no arancelarias y el escalonamiento arancelario en el mundo desarrollado. Como se observa en el Cuadro N° 2, a medida que se incorpora mayor valor agregado, mayores son los aranceles que deben enfrentar. La reasignación de recursos hacia esas actividades sería estimulada por la eliminación de ambas medidas. Evidentemente, esta última requiere negociar acuerdos bilaterales (y favorecer el multilateralismo), por lo que éstos constituyen una herramienta de suma importancia para enfrentar un medio internacional cada vez más adverso.¹⁹ Un acuerdo bilateral que consiguiera este objetivo resultaría beneficioso. Pero, ¿es factible?

¹⁷ Israel firmó en 1970 un acuerdo con la Comunidad Económica Europea y en 1985 firmó otro con Estados Unidos.

¹⁸ De acuerdo a las cifras del Banco Central de Chile, la tasa de crecimiento anual promedio de las exportaciones de bienes y servicios durante el período 1986-1990 fue de 9,6%.

¹⁹ El informe de Butelman y Campero (1992) describe el escalonamiento arancelario que enfrentan las exportaciones chilenas en Estados Unidos.

CUADRON° 2 ESCALONAMIENTO ARANCELARIO Y EXPORTACIONES CHILENAS

Productos	CEE	JAPÓN	EE.UU.
Pescado			
Fresco y congelado	6,3	5,3	0,5
Preparado	12,4	10,7	1,1
Vegetales			
Frescos	6,7	9,0	7,6
Preparaciones	15,1	17,5	11,0
Fruta			
Fresca	7,7	21,5	1,1
Preparada	16,6	21,8	20,3
Aceites vegetales			
Semillas	0,0	0,3	1,0
Aceites	6,1	6,2	0,7
Cuero			
Cueros y pieles	0,0	0,0	0,8
Cuero	2,4	8,5	3,7
Productos	5,5	12,4	9,2
Madera			
En bruto	0,0	0,0	0,0
Cortada	0,1	1,1	0,1
Manufacturada	4,2	1,2	4,7
Papel			
Pulpa	0,0	0,0	0,0
Papel	2,3	5,7	0,3
Manufacturas	6,0	3,6	3,8
Lana			
Sin cardar	0,0	0,0	5,2
Cardada	2,4	0,0	11,1
Hilo de lana	1,4	3,9	12,9
Hilados	2,7	11,0	37,3
Hierro			
Barras de hierro	2,3	3,7	1,6
Planchas	2,2	2,3	5,3
Cobre			
En bruto	0,0	1,5	0,8
Refinado	1,8	5,9	1,8

Fuente: Butelman y Campero, "Escalonamiento arancelario para las exportaciones chilenas a EE.UU.", *Estudios Cieplán*, 147 (1992).

Finalmente, los acuerdos preferenciales de la CEE han resultado en una mayor profundización de la discriminación de la que han sido objeto los demás países en vías de desarrollo no pertenecientes a dichos acuerdos, entre los cuales están justamente los países más agresivos (los "nuevos países industriales").

¿Son los bloques más proteccionistas?

Autores como Krugman llevan su análisis de bloques regionales a conclusiones ciertamente discutibles. Este plantea que los bloques regionales serán necesariamente más proteccionistas. Probabilidad y realidad son conceptos distintos. Y éstos, sin embargo, no han podido demostrar que los bloques regionales son efectivamente más proteccionistas. La evidencia de un mayor comercio relativo entre socios no es, ciertamente, indicación de mayor protección del bloque hacia el resto del mundo. No implica mayores barreras hacia afuera, sino menores barreras hacia adentro. El resultado es beneficioso para el mundo en su conjunto al aumentar el mercado potencial del resto del mundo, como lo estima Petersen (1992).

El aumento del proteccionismo en Estados Unidos, la CEE y Japón en los años ochenta pareciera proporcionar una base de sustentación a la tesis de la relación entre bloques y proteccionismo. Pero todo el mundo se volvió proteccionista en ese período. Se había perdido el liderazgo de Estados Unidos en relación a la liberalización comercial. Ese liderazgo pareciera ser difícil de recuperar si se consideran los primeros indicios dados por el Presidente Clinton y las disputas entre Estados Unidos y la CEE alrededor de medidas o productos específicos. Ese liderazgo tampoco tiene visos de ser asumido por la CEE, dada la gran duda que pareciera existir sobre el Tratado de Maastricht en Europa. O sea, la gran causa de la liberalización multilateral sólo parece ser promovida por el GATT, que tiene un poder político extremadamente limitado.

Otras consideraciones

Otro proceso a nivel mundial que podría afectar significativamente la evaluación de los beneficios atribuibles a la negociación de acuerdos bilaterales, es la integración de importantes socios comerciales de Chile con competidores potenciales. Ante este evento, al igual que en el caso de la regionalización,

el aporte de los acuerdos bilaterales no es tanto el mayor acceso de las exportaciones a los mercados mundiales, sino fundamentalmente el papel de seguro que pueden desempeñar. Con ellos puede evitarse la eventual contracción en la demanda por exportaciones chilenas que provocaría la formación de ALCs que excluyeran a Chile. La desviación de comercio resultante de un acuerdo entre un socio comercial de Chile y países con estructuras de ventajas comparativas similares a la chilena, podría significar que Chile sea reemplazado por estos países como fuente de abastecimiento de las importaciones del socio. Aun cuando los productores chilenos fuesen los proveedores más eficientes, podría no resultar suficiente para contrarrestar la ventaja arancelaria que se les otorga a los otros países. En este contexto, el proceso de apertura unilateral del comercio podría resultar en un impacto menor al esperado sobre las exportaciones, como consecuencia de las restricciones discriminatorias que se enfrentarían en los mercados externos.

Algunos de los socios comerciales más importantes de Chile, es decir, la CEE y Estados Unidos,²⁰ seguirán firmando convenios que otorgan tratamiento arancelario preferencial a los signatarios. La Comunidad ha firmado acuerdos con los siguientes países: Tanzania, Uganda, Kenya, Estados Africanos y Madagascar y Territorios de Ultramar (1969), Malta (1970), Austria, Islandia (1972), Turquía, Noruega (1973), Israel (1975), Finlandia, Tunisia y Marruecos (1976), Suecia, Suiza, Liechtenstein, Chipre, Egipto, Líbano, Polonia, Argelia, Siria, Jordania (1977), Yugoslavia (1980). Estados Unidos ha establecido áreas de libre comercio con Israel (1985) y con Canadá (1988).

El resultado de los dos últimos acuerdos ha sido expandir el comercio de estos países con Estados Unidos. Durante 1980, el 16% de las importaciones totales de Estados Unidos provinieron de Canadá, mientras que el 0,4% provino desde Israel. En 1990, dichas participaciones crecieron a 18 y 0,7% respectivamente. Parte de este incremento se debió a la desviación de comercio, que tuvo un efecto adverso sobre las importaciones de otros orígenes. Sin embargo, dado que las exportaciones de estos países hacia el mercado norteamericano son diferentes a las efectuadas por Chile, éstas no se vieron afectadas. Durante la década de los ochenta, las importaciones provenientes de Chile crecieron a una tasa mayor que el total de las importaciones de Estados Unidos, aumentando así la presencia de Chile en ese mercado. Además, las tasas de penetración de las exportaciones chilenas han aumentado a pesar de las barreras arancelarias y no arancelarias establecidas por los países.

²⁰ En 1990, el 22% del total importado por Chile provino de Norteamérica y 21% de la CEE.

El peligro para el sector exportador chileno no radica tanto en los acuerdos ya firmados, sino en los futuros. El 27 de junio de 1990, el ex presidente Bush dio a conocer su proyecto de crear un área hemisférica de libre comercio en el marco de la Iniciativa para las Américas. Además, se ha manifestado el propósito de incorporar a México en un ALC de Norteamérica que ya incluye a Estados Unidos y Canadá. Es evidente que la probabilidad de la desviación de comercio, provocada por futuros acuerdos norteamericanos que resulten perjudiciales para Chile, aumente a medida que se incluya a más países latinoamericanos. De este modo, la automarginación de Chile de la iniciativa del ex presidente Bush podría resultar extremadamente costosa si se les otorga a países vecinos del continente un tratamiento preferencial.

Tanto la regionalización del comercio mundial como la integración de los principales socios comerciales de Chile con potenciales competidores hacen aconsejable negociar acuerdos bilaterales. Además de los beneficios ya analizados, la integración permitiría evitar o al menos disminuir los costos de adaptación a los cambios en las comentes comerciales derivadas de la firma de un ALC y la formación de bloques regionales que está experimentando el sistema de comercio internacional.

Frente a la regionalización del comercio, se encuentra conveniente firmar un ALC para aumentar el poder negociador. Si éste aumentara, los términos del intercambio podrían moverse favorablemente hacia la ALC. Además, se puede agregar que en la medida que el resto del mundo también se beneficie (evento probable), el proceso estimularía el avance hacia la multilateralización. Este argumento es atractivo y parece tener asidero, pero sólo entre "grandes", porque se trata de afectar las condiciones de comercio de los grandes países compradores y productores. Por tanto, el argumento puede emplearse para propiciar la firma de un ALC por parte de Chile, pero sólo con países grandes. Argentina o México no son socios atractivos. Estados Unidos es el único socio atractivo desde ese punto de vista.

En resumen, los beneficios que pueden obtenerse a través de los acuerdos bilaterales son las mayores exportaciones, que derivan de la eliminación de las trabas en los mercados de destino, la mayor diversificación de mercados como seguro contra fluctuaciones y la estabilización de las mismas ante transformaciones en el contexto internacional. En presencia de bloques con aranceles altos, es probable que el mayor beneficio se obtenga de una estrategia bilateral para formar parte de una región (cualquiera sea) que de una estrategia unilateral.

IV. BLOQUES REGIONALES Y MULTILATERALISMO

¿Por qué el multilateralismo es superior desde el punto de vista del país? ¿Qué dificultades plantea el multilateralismo? ¿Es el "regionalismo" un camino eficiente hacia el multilateralismo? Estas preguntas nos apartan de los objetivos centrales de este trabajo. Sin embargo, dada su importancia, serán abordadas sucintamente con la advertencia de que merecen estudio adicional.

El multilateralismo puede entenderse como un "estado" de comercio mundial sin trabas o bien como un "proceso" de liberalización del comercio mundial con ese objetivo. El significado dado a dicho término en esta sección será el segundo.

Superioridad del multilateralismo

El mejoramiento del acceso a los mercados internacionales puede perseguirse a través de negociaciones bilaterales y multilaterales. La negociación bilateral presenta beneficios adicionales a los de la simple apertura unilateral de un mercado. Sin embargo, estos beneficios solo pueden obtenerse en un reducido número de países, los que además están dispuestos a integrar un área de libre comercio con Chile. Mediante una apertura multilateral, los beneficios se limitarán a aquellos productos en los que Chile es un productor internacionalmente competitivo, pero también mejorará la asignación de recursos internos con beneficio social de bienestar, así como la expansión de mercados estimulará economías de escala (y economías externas) en el país.²¹ La eliminación de las trabas al comercio, de manera no discriminatoria, obliga a los exportadores chilenos a competir en igualdad de condiciones con los del resto del mundo y les da acceso más fluido a mercados más relevantes. Debe recordarse que la mayor parte de las exportaciones chilenas se efectúan fuera del hemisferio occidental. Pero, también se puede argumentar que el acceso de Chile al GATT permitirá reducir el peligro de reversibilidad de la política de apertura seguida en las últimas dos décadas.

²¹ No se ha comparado directamente el unilateralismo con el multilateralismo. Los supuestos implícitos en este trabajo respecto de esta comparación son los siguientes: i) un país relativamente cerrado al resto del mundo ganaría relativamente más adoptando una estrategia unilateral en primera instancia. Chile es un buen ejemplo de ello, y los demás países latinoamericanos, con más de una década de retraso, están descubriendo este principio, ii) Sin embargo, una vez abierta (relativamente) la economía hacia el resto del mundo, puede convenir esperar por negociaciones multipartitas por acceso recíproco a diferentes mercados. (Nogués y Gulati, 1991)

Petersen (1992) ha estimado que si todos los aranceles y BNAs que afectan el comercio mundial fuesen eliminados (i) el mundo tendría una ganancia de 2% del PGB; ii) Latinoamérica tendría una de 4%, y iii) el volumen de exportaciones mundiales aumentaría en 12%. En cambio, si se liberalizara sólo el comercio intrabloque (de los tres bloques descritos), el volumen de exportaciones mundiales aumentaría en 3% mientras que el PGB mundial aumentaría en 0,4%, y los países como Chile ganarían menos que con una liberalización global. Chile perdería en el caso de bloques más proteccionistas.

La liberalización del comercio mundial podría reducir el número de productos exportados en un marco de ALCs. Sin embargo, desde el punto de vista de Chile, aumentaría, en el margen, el número de productos exportados a países desarrollados, aun en presencia de la competencia de otros países menos desarrollados. Esto ocurriría, como se explicó en la sección anterior, por eliminación de restricciones no arancelarias y del escalonamiento tarifario en los primeros. Además, la demanda por exportaciones chilenas crecerá por el mayor acceso a mercados más extensos y por el aumento en la demanda mundial como consecuencia indirecta de la liberalización generalizada del comercio.

Si se puede demostrar que el libre comercio, a nivel mundial, produce mayor grado de bienestar, ¿por qué, entonces, el mundo no ha liberado totalmente su comercio? El arancel óptimo y la reacción de los países frente a la reducción unilateral de aranceles permiten entender este fenómeno.

Es fácilmente demostrable que un país con influencia sobre sus términos de intercambio puede lograr, si impone un arancel "óptimo" (a sus exportaciones o a sus importaciones), que su bienestar sea mayor que en una situación de libre comercio.

Pero el análisis de la incidencia final del proceso proteccionista en el bienestar de un país debe considerar la posible reacción de los otros países, pues de lo contrario es incompleto. La fijación de un arancel por parte de un país puede inducir a los países afectados a reaccionar estableciendo nuevos aranceles; esto, a la vez, hace que el primer país proteccionista altere el nivel de protección inicial generando una guerra de aranceles (Johnson, 1958). El resultado final de la guerra de aranceles es un mundo más proteccionista, y, lo que es paradójico, todos los países obtendrán niveles de bienestar inferiores a los que alcanzarían con el libre comercio (Hachette, 1992). Aunque a partir de esta constatación resulta evidente que todos mejorarían reduciendo sus aranceles, el mejoramiento es sólo posible si la reducción de aranceles es global: la reducción unilateral de aranceles empeora la situación del país que la realiza.

Se puede demostrar que dos países que han buscado maximizar su bienestar mediante el uso de restricciones comerciales podrían estar mejor con

libre comercio. Sin embargo, el aumento en el bienestar de ambos países sólo se logra si ambos eliminan las restricciones al comercio en forma conjunta; la eliminación de las tarifas en forma unilateral por parte de tan sólo uno de los países le significará únicamente pérdidas de bienestar.

Gran parte de los países grandes se han percatado de las pérdidas en que están incurriendo por sus políticas proteccionistas y, por consiguiente, han decidido abrir sus economías. Sin embargo, para que la apertura resulte beneficiosa debe abrirse el mundo entero. Con este objetivo, ellos se han incorporado en el proceso de negociaciones multilaterales auspiciado por el GATT. Pero las negociaciones multilaterales no resultan tan auspiciosas como sus organizadores esperarían. Las múltiples dificultades presentes en los mecanismos de negociación multilateral los han forzado a buscar formas alternativas de negociación.

Una de las dificultades puede surgir del hecho de que la negociación entre un país interesado en la eliminación de las trabas al comercio con uno desinteresado no puede resultar fructífera. Existe, al menos en el plano teórico, la posibilidad de que el equilibrio proteccionista no cooperativo sea más conveniente para un país que el libre comercio. Su participación en un proceso negociador multilateral que no estipule transferencias que permitan a todos los involucrados recibir los beneficios del libre comercio está condenada, si no al fracaso, por lo menos a una lentitud extrema. Las reducciones arancelarias bilaterales y "minilaterales" surgen como poderosas alternativas, ya que permiten acelerar la apertura al excluir de las negociaciones a aquellos países que las entorpecen.

Regionalismo versus multilateralismo²²

El "regionalismo", interpretado aquí como formación de bloques o expansión de ALCs, está siendo resucitado. Además de factores no económicos de tipo cultural y político, varios otros determinan esta tendencia. Primero, la decepción generalizada respecto del lento desenvolvimiento de las negociaciones en la Ronda de Uruguay ha alimentado la creencia, por parte de algunos, de que en estas condiciones el regionalismo es una alternativa al multilateralismo. Segundo, la creencia, por parte de otros, de que el regionalismo es un complemento útil y que además podría acelerar el proceso multilateral. Tercero, la reacción por parte de algunos países frente al fortalecimiento (y

²² Esta sección está fuertemente influida por Bhagwati (1992), Krugman (1992) y De Melo y Panagariya (1992).

posible ampliación) del mercado común europeo o síndrome "fortaleza europea". Cuarto, la conversión de Estados Unidos, principal promotor de la causa del multilateralismo, al regionalismo, mediante Nafta, la Iniciativa de las Américas y un acuerdo previo con Israel. Quinto, el olvido de los múltiples fracasos de intentos similares en un pasado no tan alejado, o bien la creencia de un cambio significativo de opinión en países en vías de desarrollo que se habrían vuelto más liberalizadores. Finalmente, las áreas de influencia monetaria estimulan, naturalmente, el intercambio entre países que pertenecen a ellas.

Chile no ha escapado a esa tendencia, como se ha señalado en secciones anteriores. Diferentes naciones americanas están participando activamente en la formación de ALCs, con la esperanza, abierta o secreta, de conformar finalmente un bloque suficientemente poderoso como para pesar en la mesa de negociaciones. Ello está ocurriendo, dentro de un afán liberalizador, en la mayoría de las naciones envueltas en este proceso; algo no visto antes en este siglo.

Las limitaciones y ventajas económicas de la regionalización, vía ALCs, se ha analizado en secciones anteriores en relación al unilateralismo. Aquí se discute la pertinencia de los dos primeros argumentos esgrimidos en su favor cuando se la compara con el multilateralismo: su capacidad de substituir el multilateralismo o su posibilidad de complementarlo. El primero implica pesimismo respecto de la viabilidad del multilateralismo, el segundo trata de rescatar este último.

Esa comparación se resume en el cuadro adjunto, que organiza la comparación alrededor de tres criterios: i) la rapidez en los resultados; ii) la eficiencia, y iii) la seguridad. Hay quienes consideran estos criterios como características intrínsecas de la "regionalización", cuando la comparan con el multilateralismo. Muchos de los argumentos presentados apuntan explícita o implícitamente a las dificultades del multilateralismo. Se verá en el Cuadro N° 3 que los argumentos están muy lejos de ser acuciosos y convincentes. Sin embargo, tampoco todos favorecen el multilateralismo. El resultado parece ser mixto, y la conclusión principal podría ser que ambas estrategias sean complementarias. Sin embargo, esta inferencia no puede ser tomada como concluyente por el carácter especulativo de la argumentación y la tendencia a generalizar, a partir de lo que es válido a nivel de dos países, a un conjunto de países. En todo caso, estas estrategias serían complementarias siempre que se cumplan algunas condiciones básicas: cierta cantidad limitada de países en la región, juntando socios "naturales", estabilidad política y macroeconómica y el decidido encaminamiento hacia la liberalización de las economías de cada uno de los socios.

Asimismo, las probabilidades de complementariedad podrían aumentar con algunas de las acciones descritas en la segunda sección de este trabajo.

CUADRO N° 3 REGIONALISMO Y MULTILATERALISMO

RAPIDEZ EN RESULTADOS	EFICIENCIA	SEGURIDAD
<p>Evidencia contradictoria sobre regionalismo. ALCs no han operado aún (Mercosur tampoco). CEE (región) empezó hace 4 décadas.</p>	<p>Mayor tamaño región puede incentivar mayor protección. CEE ha producido fuertes distorsiones con política agrícola común. Ronda de Paraguay ha incentivado su discusión.</p>	<p>Regionalismo no genera obligaciones necesariamente más fuertes que las del GATT (Códigos y "tariff bidding").</p>
<p>Menor preocupación por multilateralismo si regionalismo fuerte por multilateralismo (Ej. CEE).</p>	<p>Regionalismo es sólo segunda mejor alternativa aún si región es compuesta por socios naturales.</p>	<p>GATT representa un marco más serio para mantener reglas del juego que ALC.</p>
<p>Si es opción atractiva, regionalismo puede incentivar salida del GATT (y no al revés).</p>	<p>Optimalidad de acuerdos "impuestos" por países más fuertes, en casos de ALC (EE. UU. sobre México) y discutible desde punto de vista del país y del conjunto.</p>	<p>Historia de fracasos regionales (Area Andina, Alalc) y de estancamiento (Asean).</p>
<p>Grupos de presión se diluyen más en multilateralismo que en regionalismo.</p>	<p>Concesiones en ALC pueden distorcionar resultados de negociaciones multilaterales.</p>	<p>Herramientas insuficientes del GATT para ejercer función "policial".</p>
<p>Probable menor dificultad en negociaciones de ALCs que de multilateralismo por menor número de actores</p>	<p>Regiones pueden estimular guerra arancelaria (solución no cooperativa).</p>	<p>Carácter cambiante de restricciones al comercio reduce seguridad de control.</p>
<p>Fenómeno "foot dragget" ausente en caso de ALC.</p>	<p>Menor número de regiones puede reducir fenómeno de "free rider".</p>	<p>Diferencias institucionales entre regiones, obstáculos hacia multilateralismo.</p>
<p>Reducción influencia de EE. UU. disminuye fuerza hacia multilateralismo.</p>		

La capacidad de coacción del GATT se transforma entonces en condición necesaria para implementar los cambios sugeridos (y otros no discutidos aquí). Hasta ahora ella ha sido débil: nunca ha censurado un acuerdo contradictorio con sus reglas. Es probable también que el reforzamiento de cada región reduzca aún más el limitado poder de esa institución. Sin embargo, ella ha tenido una influencia positiva.

La política multilateral chilena ha sido transparente. Al parecer, esta se ha basado en el supuesto implícito de que el multilateralismo no ha muerto, que merece ser apoyado y fuertemente reforzado. La política comercial chilena apoya entusiastamente, en primer lugar, la liberalización multilateral del comercio internacional, partiendo del principio de que es el complemento necesario de la política unilateral de liberalización seguida durante dos décadas. En segundo lugar, considera que el multilateralismo es la primera mejor alternativa, no sólo para Chile sino para todos los países del mundo. Implícitamente está la creencia de que Chile podría ganar más mediante la liberalización comercial multilateral que con la participación en bloques regionales, y que podría perder mucho con las guerras proteccionistas de los bloques. En tercer lugar, consecuente con ello, Chile ha participado en las rondas de negociaciones establecidas en el marco del GATT y ha estimulado particularmente la negociación de la rebaja de subsidios agrícolas de los países industrializados a través del grupo Cairnes. Ha consolidado su arancel máximo a un nivel de 35%, y estaría dispuesto a considerar una rebaja substancial de ese nivel. Antes de 1986, Chile había firmado ya los códigos de subsidios, licencias de importaciones y estándares, y, hoy está dispuesto a firmar los códigos *anti-dumping*, valor aduanero y compras de gobierno.

Ojalá la política bilateral chilena tuviese la misma transparencia y pudiese mostrar su dirección, justificación y beneficios (de tenerlos), para que pueda recibir un apoyo algo menos fragmentado y puntual que el que ha prevalecido hasta hoy. Ello será necesario cuando llegue la hora de las decisiones difíciles.

Referencias bibliográficas

- Baldwin, R. E. (1992). "Are Economists' Traditional Trade Policy Views Still Valid?". *Journal of Economic Literature*, XXX, pp. 804-829.
- Banco Mundial (1991). *Informe sobre el desarrollo mundial*. Washington.
- Behrman, J. (1976) *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Chile*. National Bureau of Economic Research, Columbia University Press.
- Bhagwati, J. (1990). *The World Trading System at Risk*. Princeton N° 1: Princeton University Press.

- Bleagnosti, J. (1992). "Regionalism versus multilateralism: An overview". The World and CEPR Conference on New Dimensions in Regional Integration. Abril.
- Butelman, A. y B. Campero (1992). "Escalonamiento arancelario para las exportaciones chilenas a los EE.UU." *Estudios Cieplan*, 147.
- Cepal (1991). "La integración económica en los años noventa: Perspectivas y opciones". Agosto.
- De Melo, J. y A. Panagariya (1992). "Regional Integration: An Analytical and Empirical Overview". The World Bank and CEPR Conference on New Dimensions in Regional Integration. Abril.
- Dutta, M. (1992). "Economic Regionalization in Western Europe: Asia-Pacific Economies (Macroeconomic Core: Microeconomic Optimization)". *American Economic Journal. Papers and Proceedings*, 82, 2. Mayo.
- GATT (1990). *Annual Report*.
- Hachette, D. (1992). "Integración: ¿Es Argentina un socio potencialmente atractivo?". Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile. Julio.
- Johnson (1958). *International Trade and Economic Growth*. Alien y Unwin.
- Kemp, M. J. H. y H. Wan (1976). "An Elementary Proposition Concerning the Formation of Customs Unions". *International Economic Review*, 6.
- Krugman, P. (1992). "Regionalism versus Multilateralism: Analytical Notes". The World Bank and CEPR Conference on New Dimensions in Regional Integration. Washington D.C. Abril.
- _____. (1989). *Rethinking International Trade*. Cambridge: MIT Press.
- Nogués, J. y S. Gulati (1991). "Economic Policies and Performance under Alternative Trade Regimes: Latin America during the 80s." Lattp. Banco Mundial. Diciembre, *mimeo*.
- Petersen, Ch. (1992). "Trade Conflict and Resolution Methodologies", *American Economic Review. Papers and Proceedings*, 82, 2. Mayo.
- Tokman, M. (1992). "Unilateralismo, bilateralismo y multilateralismo: Opciones para profundizar la apertura comercial chilena". Tesis de Grado, Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile. □