

B I D - C E P A L

**DOCUMENTOS DE TRABAJO
SOBRE COMERCIO EN
EL HEMISFERIO OCCIDENTAL**



DT-CHO-20
Diciembre 1992

**Evaluación de un Eventual
Acuerdo de Libre Comercio
Chile - Estados Unidos**

Andrea Butelmann ✓
Patricio Meller ✓

14 JUN 1993

BANCO INTER-AMERICANO DE DESARROLLO

**COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
DE LAS NACIONES UNIDAS**

CONTENIDO

INTRODUCCION Y PERSPECTIVA GENERAL

- I. LA INICIATIVA BUSH DESDE UNA PERSPECTIVA CHILENA
- II. ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES CHILENAS
- III. ESCALONAMIENTO ARANCELARIO PARA LAS EXPORTACIONES CHILENAS A LOS EE.UU.
- IV. CUANTIFICACION DEL EFECTO DE UN ALC CHILE - EE.UU.
 - 4.1. Revisión de los Elementos Teóricos
 - 4.2. Aplicación Empírica al Caso Chileno
- V. ALC Y MEDIO AMBIENTE
- VI. CHILE Y MERCOSUR
- VII. RESUMEN Y CONCLUSIONES

ANEXO TECNICO

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

EVALUACION DE UN EVENTUAL ACUERDO DE LIBRE COMERCIO CHILE - ESTADOS UNIDOS

Andrea Butelmann
Patricio Meller

INTRODUCCION Y PERSPECTIVA GENERAL

En los últimos años han ocurrido cambios profundos en la escena internacional que no hubieran sido predecibles una década atrás. Algunos de estos cambios son netamente económicos y otros se originan en alteraciones de los equilibrios políticos, pero todos ellos contribuyen a conformar una nueva escena económica internacional. Chile, país integrado a los mercados mundiales y expuesto a sus vaivenes, debe tomar estos cambios, identificar las nuevas oportunidades, evaluarlas y tomar decisiones de política que hagan posible capturar el beneficio que ellas ofrecen.

En la década del 90 las condiciones difieren sustancialmente a las de quince años atrás, cuando se inició la apertura comercial unilateral chilena. Desde entonces, la mayoría de los países latinoamericanos han aceptado implementar una estrategia menos proteccionista y la discusión está centrada en torno a cuál es la mejor manera de abrirse a los mercados internacionales. Entre las estrategias alternativas de apertura se encuentran la apertura unilateral, la apertura dentro de una unión aduanera en que la política comercial al resto del mundo se coordina con los otros países socios y, por último, los acuerdos de libre comercio (ALC) que dejan libertad a cada país socio para determinar la política comercial que adoptará hacia el resto del mundo. En la mayoría de los casos latinoamericanos la reducción del proteccionismo se ha dado en forma unilateral usando la estrategia bilateral como un complemento de la apertura comercial.

Esta nueva actitud de los países latinoamericanos frente a las opciones de política comercial se ha dado en el momento en que Chile vive una transición política que lo lleva a

un régimen democrático. El cambio en la situación política posibilita que Chile se integre a los nuevos esquemas de integración y que trate de vincularse más a los mercados más cercanos. La importancia de los países latinoamericanos en el comercio total chileno se había visto disminuida en la década del 80 por las recesiones y procesos de ajuste que ha sufrido América Latina después de la crisis de la deuda externa.

Al mismo tiempo en que los países de Latinoamérica comienzan a adoptar las políticas aperturistas que los países desarrollados han promovido por años, comienza a ponerse en duda el futuro funcionamiento del sistema mundial de comercio. Estados Unidos que fue el campeón de la apertura comercial auspiciando las rondas multilaterales de negociaciones, se siente ahora amenazado por la competencia internacional. En efecto, por una parte hay un claro estancamiento en las discusiones de la Ronda Uruguay; esto ha llevado a cuestionar al GATT como el mecanismo institucional más adecuado para resolver vía el multilateralismo los problemas actuales del comercio internacional. Por otra parte, la negociación bilateral o intraregional surgiría como una alternativa más eficiente para la solución de las controversias comerciales, al reducir el número de fuentes de controversia. Esto pareciera estar conduciendo a la creación de bloques económicos regionales. Ya es un lugar común la sugerencia de existencia de un mundo de tres bloques económicos: la CEE (Comunidad Económica Europea), ALCAN (Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte) y Japón y el Sudeste Asiático.

El bloque más claro en este mundo de tres bloques es el de Europa. La CEE ya es una Unión Aduanera y sigue avanzando en el proceso de conformar una unidad económica que unificaría en tal medida sus políticas que Europa se asemejaría mucho a un sólo país con un sistema federal. Pronto se unirán a esta Unión Aduanera algunos de los países europeos que hoy forman la Zona de Libre Comercio Europeo, los cuales ya firmaron un ALC con los 12 países de la CEE. En el futuro probablemente se irán integrando a esta asociación los países de Europa del Este.

La integración de los países de Europa del Este a los flujos de comercio

internacional, por otra parte, abre nuevas oportunidades, pero al mismo tiempo cierra otras. Esto es especialmente cierto en el caso de Chile cuya base de recursos naturales es similar a la de algunos de estos países que, además, tienen ventajas de cercanía a mercados desarrollados.

En este contexto de intenso cambio surge una variable más a considerar en el diseño de la política comercial chilena de la década de los noventa. Estados Unidos, con el ánimo de fortalecer el impulso aperturista que reina en Latinoamérica, sugiere a través de su "Iniciativa para las Américas" la posibilidad de conformar un área de libre comercio en todo el continente. A medida que pasa el tiempo se ve cada vez más claro que esta es una meta para el largo plazo y que su concreción depende mucho de los vaivenes políticos en Estados Unidos como también de los avances que hagan los países latinoamericanos en su proceso de reformas. A pesar de ello, la posibilidad de que Chile firme un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos es mucho menos remota. Existe un compromiso del gobierno norteamericano del Presidente Bush en el sentido que Chile será el primer país con que negociará un ALC en el marco de la Iniciativa para las Américas, una vez que el acuerdo con México haya sido aprobado.

De todo este conjunto de cambios en la escena internacional se destacan dos alternativas, no necesariamente excluyentes, las cuales Chile debe evaluar cuidadosamente para captar los beneficios que ellas ofrecen. Una de ellas es la posibilidad de firmar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, que ha sido históricamente nuestro principal socio comercial, y la otra, es la posibilidad de buscar una mayor integración con nuestros socios naturales por ubicación geográfica, es decir acercarnos a, o integrar, MERCOSUR. Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay se han unido para formar el MERCOSUR que aspira a transformarse en un mercado común. Estos países ya están implementando las rebajas arancelarias para el comercio entre ellos aunque todavía no han determinado la estructura del arancel externo común que regirá el comercio con países que no pertenecen al área. Es importante señalar que Argentina y Brasil representan alrededor del 60% del comercio que Chile mantiene con los países de la ALADI.

La posibilidad de firmar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos es percibida como un evento claramente positivo para la economía chilena. Sin embargo, es necesario tener presente que este acuerdo no va a generar beneficios espectaculares en términos de mejor acceso de nuestras exportaciones a ese mercado ya que las actuales barreras proteccionistas son relativamente bajas. En efecto, en 1991 la tarifa promedio ponderada que afectaba las exportaciones chilenas a Estados Unidos era sólo de 1,8%, además ellas prácticamente no estaban afectadas por barreras cuantitativas y los mayores problemas de acceso se encontraban en barreras técnicas. Cabe destacar que algunas de estas barreras técnicas han sido solucionadas con el trabajo de la comisión bilateral formada a la firma del acuerdo-marco. Otras, como es el caso de los marketing orders para las exportaciones frutícolas, es improbable que se logren eliminar en la negociación de un ALC.

Es necesario entonces explicar el entusiasmo que ha surgido en Chile ante la posibilidad de la negociación de un ALC con los Estados Unidos. Existen varias razones para ello. Algunas de tipo comercial y otras más intangibles pero cuyos beneficios podrían ser mayores que los de los efectos tradicionales.

Si bien es cierto que la tarifa promedio que enfrentan las exportaciones chilenas es mínima, ella refleja el hecho de que Chile es un exportador de recursos naturales sin un grado importante de procesamiento; en general, estos bienes están poco protegidos por el arancel norteamericano. Pero al estudiar en detalle la estructura de ese arancel se ve que en algunos sectores existe un fuerte escalonamiento arancelario para proteger a la industria interna norteamericana. Es así como algunos productos chilenos deben pagar tarifas de 35% y el arancel muestra tarifas aún más altas en otros rubros.(Butelmann y Campero, 1992). En la medida que Chile continúe en el camino de la diversificación de sus exportaciones, la que ha sido extremadamente exitosa en los últimos años, (Campero y Escobar, 1992) ese escalonamiento pasará a ser un obstáculo de cierta importancia. Es importante negociar esa reducción y eventual eliminación de esos mayores aranceles, no simplemente por lograr mejor

acceso a ese mercado sino que fundamentalmente como una medida defensiva. En muchos rubros México y Canadá son nuestros principales competidores en el mercado estadounidense. Es preferible competir en la mayor igualdad de condiciones posibles; dado que México y Canadá van a lograr exportar a ese mercado sin verse afectados a aranceles, Chile debería aspirar a un tratamiento similar.

Para evaluar los beneficios de un ALC con Estados Unidos o con ALCAN no es suficiente considerar sólo las barreras que Chile enfrenta hoy en día, sino que se debe valorar también la estabilidad en esas reglas de acceso. En efecto, se ha comprobado una y otra vez que en cuanto las importaciones toman un ritmo de crecimiento alto, surgen presiones en el país importador para incrementar las barreras de acceso. La propensión de las autoridades estadounidenses para ceder ante tales presiones ha aumentado en los últimos años. La razón principal surge del déficit comercial que ha vivido EE.UU. en el período reciente y la percepción de pérdida de hegemonía en el liderazgo económico mundial. Así han aumentado fuertemente los casos de tarifas para compensar subsidios y políticas desleales de precios por parte de los exportadores, y otras medidas aún menos transparentes en la forma de imponer "restricciones voluntarias de exportaciones" a los países que han seguido una senda exitosa de promoción de exportaciones.

En un mundo que pareciera dirigirse a una conformación de bloques y ante la posibilidad de que el GATT se vea debilitado si la Ronda Uruguay no satisface las expectativas iniciales, es importante asegurar que Chile no verá las reglas del juego alteradas, al menos en el país que es uno de nuestros principales socios comerciales y el único país desarrollado que nos está ofreciendo la alternativa de firmar una ALC.

Más allá de los beneficios directos o potenciales que un ALC pueda tener en los flujos de comercio, creemos que es importante el sólo hecho de firmarlo. En efecto, a pesar de que Chile ya ha negociado otros acuerdos y ya firmó un ALC con México, el acuerdo con Estados Unidos aporta algo que ningún acuerdo con países latinoamericanos le podrá dar. Es sabido que en un ALC con Estados Unidos se incluirán una gama de temas mucho más amplia

que el tratado con cualquier otro país y en cada uno de ellos las demandas por transparencia y predictibilidad en las reglas del juego serán mucho más exigentes. Aún más, la condicionalidad que Estados Unidos exige para sentarse en la mesa de negociaciones es a priori más estricta que la de países menos desarrollados. Todas estas exigencias que en algunos casos será algo costoso cumplir, como por ejemplo en el caso de medidas ambientales, le dará a Chile un sello de calidad, que acrecentará sus probabilidades de captar inversiones externas. Ello es relativamente importante ahora en que hay una gran competencia entre los países latinoamericanos y países en desarrollo en general por atraer a la inversión extranjera.

Estados Unidos ha puesto énfasis en el hecho de que Chile sería el único país latinoamericano preparado para negociar un ALC. Ello contribuye positivamente a la imagen de Chile, pero al mismo tiempo denota una postergación de los beneficios globales más importantes de la Iniciativa para las Américas. Es decir, posterga el ideal de tener un sólo mercado desde Alaska a Tierra del Fuego, que le aseguraría a Chile libre entrada a los mercados de nuestros países vecinos que tienen un gran potencial de crecimiento y que ofrecen a Chile una mejor oportunidad para exportar sus bienes industriales y diversificar más el tipo de productos a exportar. (Sáez, 1992).

Si esa posibilidad se percibe muy remota es necesario ver cómo se puede expandir las exportaciones a esos mercados por otro camino. Una posibilidad que pareciera estar a la vista, es la incorporación de Chile al MERCOSUR. Sin embargo, las autoridades chilenas han estado reticentes ante esa posibilidad. Las razones son varias. Entre ellas se encuentra fundamentalmente la estabilidad macroeconómica que estos países no han podido alcanzar. El arancel chileno actual de 11% y las barreras al comercio de Argentina y Brasil no son suficientes para aislarnos de las grandes variaciones que experimenta el tipo de cambio real en esos países; en consecuencia, una mayor integración comercial que aumentaría su importancia en nuestro volumen de comercio nos dejaría más vulnerables a esa inestabilidad. La inestabilidad macroeconómica de Argentina y Brasil causa fluctuaciones fuertes en el tipo

de cambio real entre Chile y esos países, alterando el equilibrio comercial y agregando variabilidad e incertidumbre a los incentivos de los productores nacionales.

Este problema de la inestabilidad macroeconómica constituye un elemento negativo para la integración; sin embargo, también puede ser un elemento a favor. Si pensamos que la inestabilidad macroeconómica puede eventualmente revertir los esfuerzos aperturistas de estos países es mejor asegurar el ingreso a estos mercados a través de algún tratado comercial.

Otro factor que hace rechazar la idea de incorporarse a este futuro mercado común se relaciona con la determinación del arancel externo común. Los países del MERCOSUR no han podido todavía acordar cuál será la estructura de este arancel pero es hoy bastante claro que será diferenciado y su tasa máxima será superior al 11% que mantiene Chile. Chile sufrió los costos de un profundo cambio estructural cuando se abrió a los mercados internacionales en los setenta y, más allá de la eficiencia de un arancel parejo, no existiría la voluntad de enfrentar otro cambio radical en los precios relativos y en los incentivos de largo plazo.

A pesar de las desventajas de unirse al MERCOSUR no se deben desestimar las enormes posibilidades que ofrecen estos mercados. Estos son los principales destinos de exportaciones chilenas a América Latina y, a pesar de su reciente apertura, todavía presentan niveles de protección superiores a los de Estados Unidos. Las ganancias en acceso sería más fuertes y las posibilidades futuras de estos países en recuperación son cuantiosas.

Más allá de las ganancias en comercio, la alternativa de MERCOSUR podría acelerar el flujo de inversiones extranjeras. No es suficiente que Chile sea un país eficiente y con infraestructura superior a la de sus países vecinos, también es primordial que exista un mercado en el que las empresas que se instalen en el país puedan comerciar sus productos. Es claro que si además de satisfacer el pequeño mercado interno, se asegura a las empresas el acceso a un mercado tan importante como el de Argentina y Brasil el interés de aprovechar las ventajas que ofrece Chile serán mayores. El objetivo de atraer inversión extranjera con el incentivo de cubrir mercados más amplios es más difícil alcanzarlo con el ALC con

EE.UU.. Ello porque la inversión se dirigirá a México que tiene las ventajas relativas geográficas y además tendrá la ventaja de ser el primer país latinoamericano que integrará ALCAN.

Por último, dada la cercanía a esos mercados, especialmente con Argentina, la integración permitiría una mayor complementación para aumentar productividad y competitividad en mercados foráneos y para permitir el aumento del comercio intraindustrial. El comercio intraindustrial logra que los ajustes estructurales que cause un ALC sean menos traumáticos, comparado con los casos en que el aumento del comercio interindustrial que provoca la desaparición de algunos sub-sectores de la economía, perdiéndose así capital y habilidades específicas a ellos.

Nos parece importante tratar de diseñar esquemas que nos permitan aprovechar las ventajas que ofrecen los mercados de Argentina y Brasil y que al mismo tiempo minimicen los costos antes expuestos. La cuestión central es poder lograr acceso preferencial a este mercado sin tener que adoptar el arancel común, que los países miembros acuerden. Este no es un problema nuevo y en otras instancias ha sido resuelto a través de la firma de un ALC con la unión aduanera o mercado común. Así sucede entre los países pertenecientes al área de libre comercio europea y la CEE y lo mismo sucederá si MERCOSUR establece el acuerdo de libre comercio con Estados Unidos dentro de la Iniciativa para las Américas. Surge la duda si los países del MERCOSUR estarían interesados en esta opción. Argentina ha demostrado interés en la incorporación de Chile como miembro del MERCOSUR, en parte por el interés de tener más fuerza en la negociación del arancel externo común en que su posición difiere de la de Brasil que insta por un arancel más elevado. Por otra parte, si el arancel externo común que fijara MERCOSUR fuera parejo y cercano al 11%, ¿debiera entonces Chile integrarse activamente al MERCOSUR? Esta es otra de las interrogantes que debiera comenzar a analizarse más profundamente.

En este trabajo se analizan algunas de las materias que conformarán el debate sobre las ventajas y desventajas de un ALC con Estados Unidos y las alternativas de estrategia

comercial que se le presentan a Chile. En la primera sección se listan las fuentes de beneficios y costos directos e indirectos que se deberán enfrentar para implementar un ALC con EE.UU. y cómo estos son percibidos en Chile. En la sección II se hace un análisis detallado de la evolución que han tenido las exportaciones chilenas en sus distintas categorías (recursos naturales, recursos naturales procesados y otros productos industriales) a distintos tipos de mercado y se avanza en la detección de las industrias que se podrían ver beneficiadas con un ALC con EE.UU. En la sección III se analiza el escalonamiento arancelario que afecta a las exportaciones chilenas de recursos naturales procesados; así, se identifica en qué sectores la eliminación del escalonamiento crearía incentivos al aumento de exportaciones. En la sección IV se presenta una cuantificación de equilibrio parcial de los efectos directos que tendría un ALC con EE.UU.. El tema ambiental y los distintos argumentos que lo ligan al tema del comercio internacional se analizan en la sección V. Por último, en la sección VI se analiza la posición chilena ante el MERCOSUR.

I. LA INICIATIVA BUSH DESDE UNA PERSPECTIVA CHILENA

Existen varios aspectos de un ALC con Estados Unidos que resultan beneficiosos para Chile. Como se señalaba en la sección anterior, de ellos quizás el menos importante sea el mejor acceso de las exportaciones chilenas al mercado estadounidense. Las barreras tarifarias alcanzaron en 1991 un promedio de sólo 1,8% y si bien existe un claro escalonamiento arancelario, gran parte de este se elimina con la reintegración de Chile al Sistema Generalizado de Preferencias (ver sección II).

El gran entusiasmo que ha despertado en las autoridades chilenas la posibilidad de firmar un ALC con EE.UU. se basa en beneficios de más difícil medición pero que se creen más importantes que la mera rebaja arancelaria a las exportaciones actuales. Es importante

considerar que la canasta exportadora chilena se diversifica rápidamente y barreras que hoy no nos preocupan pueden limitar el crecimiento de las exportaciones en un futuro cercano (ver sección II).

En este proceso de diversificación de exportaciones, que requiere altos niveles de inversión, la estabilidad de las reglas de acceso es crucial. Es necesario asegurar a los productores chilenos contra sorpresas en materias de barreras a sus exportaciones y que, si las hubiera, dispondrán de canales más directos para solucionar las controversias que ellas provoquen. Esto es importante puesto que existe el precedente de que cada vez que un exportador a este mercado comienza a ser muy exitoso surgen presiones proteccionistas en contra de él.

La defensa ante los privilegios en acceso que logran nuestros principales competidores también es un beneficio que se percibirá a medida que Chile comience a exportar bienes situados en niveles de protección más alto. Para un porcentaje importante de exportaciones chilenas la competencia más importante en el mercado estadounidense son Canadá y México. Dado que esos países tendrán acceso irrestricto a ese vasto mercado, teniendo ya la ventaja de la cercanía, es importante que Chile obtenga condiciones similares en cuanto a barreras proteccionistas.

Por último, pero quizás el efecto más importante, la firma de un acuerdo de esta naturaleza ayudará a consolidar la imagen de país confiable para la inversión. Ahora, cuando muchos países de la región están implementando reformas económicas, es importante que Chile dé señales que sigan distinguiéndolo como un país moderno y estable, donde los inversionistas extranjeros encuentran garantías a sus inversiones.

Sin embargo, para gozar de estos beneficios hay que pagar algunos costos. Por un lado, existe el costo tradicional de un ALC: la desviación de comercio. La participación de EE.UU. en el comercio exterior chileno se ha ido reduciendo y en 1991 fue inferior a un 18%. Así, las posibilidades de desviación son importantes aunque el nivel de proteccionismo en Chile sea bajo. El arancel chileno es de 11% y parejo. Pero, se debe recordar que la

desgravación que contemplan los ALC son graduales y que es muy probable que Chile siga reduciendo su arancel al resto del mundo en el futuro. Al irse reduciendo el arancel preferencial a EE.UU. junto con el general se reducen los costos de la desviación comercial. Este costo sería aún menor al integrarse otros países de la región al ALC hemisférico.

Chile ya ha implementado una serie de reformas económicas que han liberalizado sus mercados internos y su comercio exterior. También en materia de compromisos internacionales ha hecho avances importantes. Debido a esas reformas existe tanto en Chile como en Estados Unidos la percepción de que la negociación de un ALC sería relativamente expedita. Sin embargo, es importante señalar que existen algunos tópicos en que la negociación no será tan fácil y que existen cambios tanto en el régimen de comercio exterior como en otras leyes o instituciones que Chile deberá implementar. Estas áreas de posible conflicto o, al menos, que requieren de cambios en la manera de operar son:

Aranceles: Existen niveles de protección mayores al 11% y, además, variables para algunos productos agrícolas. El trigo, las oleaginosas, el aceite y el azúcar se encuentran en un régimen de bandas de precios que los aíslan de fluctuaciones pasajeras en los precios internacionales. Algunos otros productos agrícolas, como el arroz y la harina están protegidos por sobre-tasas transitorias. Es claro que, en las negociaciones para un ALC, Estados Unidos presionará para la eliminación de estas barreras. Existen planes de reconversión agrícolas para ayudar a la sustitución por cultivos más rentables y es posible que la gradualidad de la desgravación proporcione el tiempo requerido para que el ajuste no sea traumático. Los planes de reducción de la protección al sector agrícola encuentran mucha oposición de grupos de influencia. Estos grupos presentarán una fuerte oposición a acuerdos comerciales con países exportadores de estos cultivos.

Subsidios: Otro tema conflictivo en materia de alteraciones a los precios relativos serán los drawbacks. Chile tiene dos sistemas de drawback. Uno de ellos, el llamado simplificado, destinado a las exportaciones no tradicionales de montos bajos se cancela como un porcentaje del valor exportado y no en relación a los insumos importados utilizados. Este

se convierte en varios casos en un subsidio a las exportaciones y, por tanto, es potencial materia de conflicto en negociaciones comerciales.

Compras gubernamentales: En este tópico Chile no tendría que hacer grandes cambios, ya que en la práctica sus adquisiciones públicas se rigen por el principio de minimización de costos y no el de protección a la industria nacional. Sin embargo, este principio debería incorporarse explícitamente en la legislación y se deben crear las instancias ante las cuales se puedan alegar casos de discriminación en la adjudicación de contratos públicos. La firma del Código de Compras Gubernamentales del GATT y su implementación constituiría un importante paso hacia la estabilidad y transparencia de las adjudicaciones en este sector.

Salvaguardias: En un ALC entre Chile y EE.UU. lo más probable que sea Chile el que use medidas de protección de emergencia ante aumentos bruscos en las importaciones de un bien que dañen la industria nacional. Para ello, antes que nada, Chile tendría que dictar una ley de salvaguardias, de la cual carece hoy en día. En la actualidad los cambios arancelarios deben ser aprobados por el Congreso, a menos que se trate de protección ante distorsiones en los precios internacionales que perjudiquen a productores nacionales.

Tarifas compensatorias y antidumping: Uno de los principales argumentos para negociar un ALC con los Estados Unidos es protegerse de las frecuentes medidas compensatorias y anti-dumping que aplica ese país. Sin embargo, hasta ahora ningún país ha logrado que Estados Unidos modifique su legislación al respecto. El avance más significativo ha sido lograr que esas decisiones sean apelables a un panel bilateral. De esa manera, la apelación sigue un proceso más expedito e imparcial.

La legislación de Chile al respecto es algo incompleta - no distingue entre dumping y subsidios - y los procedimientos para determinar la imposición de una tarifa que proteja de la competencia desleal no son lo suficientemente transparentes. Así si la aspiración es la constitución de una panel binacional que revise que las medidas compensatorias se ajusten a las leyes del país que las impone, será necesario hacer algunos ajustes a las leyes chilenas.

Inversión: El régimen que regula la inversión extranjera en Chile se encuentra entre los más liberales y poco discriminatorios. Sin embargo, hay algunas disposiciones que deberán ser modificadas; ellas se refieren a la transparencia de los procedimientos de aprobación de las inversiones y al plazo mínimo para la repatriación del capital invertido. Actualmente el Comité de Inversiones Extranjeras tiene poder para rechazar proyectos de inversión foránea. Aunque este poder no ha sido utilizado es necesario reglamentar el uso de ese poder y los plazos en que puede ser utilizado. Por otra parte, la legislación no permite repatriación del capital antes de tres años de la materialización de la inversión. Ambos tópicos están en vía de ser modificados en favor del inversionista extranjero.

Propiedad intelectual: Es claro que Chile se va a ver presionado durante la negociación para que modifique su ley de propiedad intelectual, en especial lo que dice relación a patentes farmacéuticas. Chile adoptó recientemente, ante presiones de Estados Unidos, una nueva ley de propiedad intelectual. Sin embargo, la ley no satisfizo a los Estados Unidos por tener un período de protección por patentes menor a lo deseado y por no considerar un mecanismo de "pipeline".

Por último, está el tema ambiental en el que Chile también deberá hacer avances que, aunque posiblemente beneficiosos en el largo plazo, involucrarán un alto nivel de gasto por parte del sector público y privado.

En resumen, si bien se sabe que los beneficios directos de un ALC no serán muy importantes en el corto plazo, existe la percepción de que es conveniente para el país como protección ante eventualidades futuras y en términos de la consolidación de la imagen del país. El ALC nos obligará a Chile a implementar reformas costosas pero existe la percepción que la mayoría de esos cambios habría que adoptarlos tarde o temprano para reafirmar la inserción internacional del país y, por tanto, no se perciben como costos específicos al ALC con EE.UU.

II. ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES CHILENAS

La estructura de las exportaciones permite detectar la naturaleza de las ventajas comparativas de un país. Para examinar la estructura de las exportaciones chilenas, se considerarán dos dimensiones distintas: (i) Las exportaciones serán clasificadas en 3 categorías: recursos naturales (RN), bienes industriales correspondientes a recursos naturales procesados (RNP)¹, y otros productos industriales (OPI). (ii) Se utilizan 4 mercados de destino: EE.UU., la CEE (Comunidad Económica Europea), Japón y AL (América Latina).

La canasta exportadora chilena con destino a los países desarrollados es fundamentalmente intensiva en RN; para el año 1991 se aprecia que los RN representan más del 61% de las exportaciones totales a EE.UU. y Japón, y casi el 70% en la CEE (ver cuadro N° 2.1). Los RNP constituyen el segundo rubro de importancia en las exportaciones chilenas a estos países desarrollados con porcentajes que oscilan en torno al 30% del total exportado a cada mercado. Por último, los OPI sólo superan el 10% del total exportado en el caso norteamericano, menos del 5% para la CEE y un porcentaje cercano al 1% en el caso japonés. Por otro lado, la canasta exportadora chilena presenta en 1991 una distribución más equilibrada para las 3 categorías de bienes en el caso del mercado latinoamericano: RN (35%), RNP (38%) y OPI (27%) (ver cuadro N° 2.1).

¹ Hay una correspondencia entre las categorías RN y RNP, i. e., los bienes industriales incluidos en RNP son aquellos que implican un mayor procesamiento de los bienes incluidos en la categoría RN.

**Cuadro N° 2.1. COMPOSICION DE LAS EXPORTACIONES CHILENAS
POR MERCADO DE DESTINO, 1991
(Porcentajes)**

Sector	EE.UU.	CEE	Japón	ALADI	
Recursos Naturales (RN)		61,2	69,1	62,3	34,7
Recursos Naturales Procesados (RNP)		28,7	26,3	36,4	38,0
Otros Productos Industriales (OPI)		10,1	4,6	1,3	27,3
Total (%)		100,0	100,0	100,0	100,0
Monto de Exportaciones (Millones US\$)		1.596	2.881	1.644	1.239

Fuente: Campero y Escobar (1992).

Dado el distinto volumen exportado a las 4 regiones, es útil examinar la importancia relativa de cada región en las 2 categorías de exportaciones industriales chilenas (año 1991) (cuadro N° 2.2). A la CEE y Japón van el 26,6% y 21% (respectivamente) del total de las exportaciones (chilenas) de RNP; a EE.UU. y AL van aproximadamente el 16% respectivamente. En el caso de las exportaciones OPI, se destaca AL que representa el 38,3% del total de estas exportaciones chilenas; la CEE y EE.UU. representan el 18,2% y 15,2% de las exportaciones OPI, mientras que Japón sólo alcanza al 2,5%.

**Cuadro N° 2.2. DISTRIBUCION SECTORIAL DE LAS EXPORTACIONES CHILENAS
SEGUN MERCADO DE DESTINO, 1991
(Porcentajes)**

Sector	EE.UU.	CEE	Japón	ALADI	Resto (%)	Total (Mill. US\$)	Total	
Recursos Naturales								
Minero ^{a/}	9,7		38,5	24,5	8,5	18,8	100,0	4.037
Hortofrutícola	48,2		35,7	0,7	7,2	8,3	100,0	1.081
Ganadero	8,5		49,9	1,1	30,0	10,5	100,0	22
Pesca	57,3		31,8	8,4	0,8	1,7	100,0	111
Forestal	0,7		6,3	30,1	1,3	61,6	100,0	67
Sub-Total	18,4		37,4	19,3	8,1	16,8	100,0	5.319
Recursos Naturales Procesados								
Minero	39,3		31,4	6,2	13,2	10,0	100,0	451
Hortofrutícola	25,6		16,9	9,3	33,3	15,0	100,0	505
Ganadero	0,1		17,1	19,7	51,8	11,3	100,0	43
Pesca	8,5		34,7	25,4	2,4	29,0	100,0	977
Forestal	8,0		21,0	30,5	22,5	18,0	100,0	872
Sub-Total	16,1		26,6	21,0	16,5	19,9	100,0	2.849
Otros Productos Industriales								
Químico	15,5		18,0	4,2	29,0	33,2	100,0	507
Textil 35,5	14,4		0,1	40,9	9,0	100,0		148
Metalmecánica	11,3		10,3	0,1	68,7	9,6	100,0	181
Otras	20,2		5,3	0,1	12,5	61,9	100,0	45
Sub-Total	18,2		15,2	2,5	38,3	25,8	100,0	881
Total	17,6		31,8	18,2	13,7	18,7	100,0	9.049

Fuente: Campero y Escobar (1992).

^{a/} En este subsector se incluye el cobre refinado.

En síntesis, se observa cierta similitud global en la estructura de las exportaciones chilenas a los países desarrollados; primordialmente los RN y luego los RNP, superan el 90% de las exportaciones a dichos mercados. Sin embargo, cabe señalar que hay diferencias en el tipo de RN y RNP exportado a cada uno de estos mercados (cuadro N° 2.2). En las exportaciones de RN mineros, la CEE y Japón son los principales mercados de destino, mientras que en los RNP mineros, EE.UU. y la CEE son los principales mercados; en las exportaciones de RN hortofrutícolas y pesca, EE.UU. y la CEE son los principales mercados; en las exportaciones de RNP pesqueros y forestales, la CEE y Japón son los principales mercados.

Al comparar la evolución de las exportaciones chilenas a los países desarrollados en el período 1986-91, Campero y Escobar (1992) observan que hay una correlación negativa entre las exportaciones sectoriales de RN y el bien industrial equivalente RNP según un determinado mercado de destino; por ej., en el caso de EE.UU., en este período (1986-91) las exportaciones forestales chilenas caen mientras que simultáneamente hay un aumento importante en las exportaciones de RNP forestales; algo análogo sucede para el caso de los RN pesca y pecuario. Esto sugiere que habría una especie de sustitución entre exportaciones de RN por el correspondiente RNP en un mismo mercado de destino; luego podría estarse induciendo espontáneamente el proceso de aumentar el valor agregado a los RN exportados. Sin embargo, dadas las cifras observadas en 1991, éste es aún un proceso incipiente.

Considerando las exportaciones chilenas OPI (1991), AL es el mercado más importante para productos de los sectores metalmecánica y textil; cabe destacar además la importancia adquirida por EE.UU. en las exportaciones textiles (ver cuadro N° 2.2).

De esta estructura de las exportaciones chilenas es posible inferir lo siguiente: Las ventajas comparativas chilenas respecto de los países desarrollados están en los RN; el incremento de las exportaciones de bienes industriales a estos mercados, pareciera estar orientado a la expansión de los respectivos RNP correspondientes a los RN actualmente exportados a cada mercado. En el mercado de AL, Chile posee ventajas comparativas

(adicionales a los RN tradicionales) en RNP y en ciertos OPI específicos (metalmecánica, textil, química). El caso de las exportaciones textiles ilustra la posibilidad de exportaciones chilenas a EE.UU. (y a América Latina) que no están basadas en el mayor procesamiento de RN existentes en el país.

El ALC Chile-EE.UU. y las exportaciones potenciales al mercado norteamericano

Para evaluar el efecto que tendría un ALC entre Chile-EE.UU. sobre las exportaciones potenciales chilenas a dicho mercado, se ha utilizado el siguiente procedimiento²: Se ha examinado a nivel de producto, las exportaciones industriales chilenas que tienen los países desarrollados como mercados de destino; luego, se ha seleccionado aquellos bienes en los cuales EE.UU. está subrepresentado o está ausente (en la canasta exportadora chilena) en relación a la CEE y Japón³. Para este conjunto de bienes, se ha analizado si existe una demanda de importaciones de EE.UU., y en los casos positivos, se ha identificado los principales países proveedores. Un supuesto implícito en este procedimiento es que los bienes industriales chilenos exportados actualmente a los otros países desarrollados, CEE y Japón, cumplirían con los estándares de calidad que serían requeridos en el mercado norteamericano; éste podría no ser el caso para aquellos bienes industriales exportados a AL. Además, otro supuesto implícito en el método, es que habría en Chile capacidad productiva para lograr abastecer una mayor demanda externa.

² Esta sección está basada en el estudio de Campero y Escobar (1992).

³ Se incluye sólo bienes, en que las exportaciones chilenas a la CEE y Japón superan conjuntamente los US\$ 2 millones en 1991; este tipo de bienes supera el 90% del total en dichos mercados.

Cuadro N° 2.3. EXPORTACIONES CHILENAS DE ALGUNOS PRODUCTOS SELECCIONADOS Y LOS PRINCIPALES PAISES PROVEEDORES DE LOS EE.UU.

Sector	Descripción de la glosa Arancelaria	Exportaciones chilenas según destino (miles de US\$)		Principales países proveedores de EE.UU.
		EE.UU.	CEE y Japón	
RN Minería	Minerales de cobre y conc.	8,3	480.203,5	México, Portugal
RN Minería	Los demás cobre refinados	18.518,1	197.534,0	Chile, Canadá
RN Minería	Pellets minerales de hierro	0,0	86.337,8	Canadá, Brasil, Venezuela
RN Minería	Barras para alambre de cobre	0,0	53.723,4	Perú
RNP Minería	Oro en polvo uso no monet.	0,0	37.351,0	Canadá, Guyana, Alem. Fed.
RN Hortofrutícola	Manzanas frescas	10.800,9	108.234,4	Canadá, Chile, N. Zelandia
RN Hortofrutícola	Kiwis frescos	3.366,4	40.676,5	N. Zelandia, Chile, Italia
RNP Hortofrutícola	Coseta de remolacha	0,0	13.620,4	Canadá, México
RNP Hortofrutícola	Ciruelas secas	0,4	3.558,1	China, Turquía, Singapur
RNP Hortofrutícola	Cerezas en conserva	84,8	2.865,9	Italia, Francia
RNP Pesca	Harina de Pescado	8.430,5	233.430,9	Perú, Canadá, Chile
RNP Pesca	Merluza congelada ex. filetes	44,9	69.658,4	Perú, Argentina, Uruguay
RNP Pesca	Salmón del Pacífico congelado	3,5	65.552,5	Canadá, Chile
RNP Pesca	Trucha congelada ex. filetes	220,1	21.859,4	Chile, Canadá, Dinamarca
RNP Pesca	Almejas en conserva	11,6	13.068,7	Tailandia, Malasia, Chile
RNP Pesca	Machas en conserva	79,7	6.561,4	México, Perú, Chile
RNP Forestal	Madera plaquita no conífera	0,0	134.841,0	Canadá, Jamaica, Haití
RNP Forestal	Celulosa semiblanqueada	567,9	121.478,4	Canadá, Brasil, Portugal
RNP Forestal	Madera aserrada de coníferas	5.716,4	74.220,1	Canadá, Chile, México
RNP Forestal	Madera plaquita conífera	0,0	15.710,8	Canadá, Alemania Fed.
RNP Forestal	Papel Prensa en bobinas	0,0	2.891,2	Canadá, Suiza, Finlandia
Ind. Metalmecánica	Cajas de cambio	0,0	6.213,3	Canadá, Japón, Francia
Ind. Metalmecánica	Otros barcos de transporte	0,0	2.650,0	Holanda, Canadá

Fuente: U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census; Embarques de Exportaciones Banco Central. Ver Campero y Escobar (1992).

RN: Recursos Naturales sin procesar.

RNP: Recursos Naturales procesados.

De acuerdo al procedimiento anterior hay 23 productos chilenos de exportación que tienen un potencial de expansión ante un eventual ALC con EE.UU. (ver cuadro N° 2.3). De estos 23 productos, 15 son del tipo RNP, 6 RN y 2 OPI. Entre los RNP hay 6 productos pesqueros (harina de pescado y pescados y mariscos en conservas), 5 productos forestales

(madera, celulosa y papel), 3 productos hortofrutícolas; entre los RN hay productos (elaborados) de cobre, pellets de hierro, manzanas y kiwis; los OPI corresponden a productos metalmecánicos.

Es interesante observar que Canadá es uno de los principales proveedores del mercado norteamericano en 15 de los 23 productos identificados; esto es particularmente válido para los RNP forestales y pesqueros (ver cuadro N° 2.3). Entre los países latinoamericanos destacan México y Perú como los principales proveedores de exportaciones chilenas que tienen un potencial de expansión en el mercado norteamericano. En consecuencia, aun cuando Chile sea eventualmente admitido a ALCAN, parte importante de las exportaciones chilenas con un posible mayor potencial expansivo en el mercado norteamericano, enfrentarán una difícil competencia con proveedores canadienses y mexicanos que ya están establecidos en ese mercado.

III. ESCALONAMIENTO ARANCELARIO PARA LAS EXPORTACIONES CHILENAS A LOS EE.UU.

A pesar del importante proceso de diversificación que han experimentado las exportaciones chilenas, el país sigue siendo primordialmente un exportador de recursos naturales o de sus derivados con bajo nivel de procesamiento. Este fenómeno se debe a múltiples variables, entre ellas las ventajas comparativas naturales, las políticas previas de sustitución de importaciones, la escasez de capital para la inversión industrial y la distancia de los principales mercados. Algunos de estos factores son difíciles de alterar, sin embargo existe un elemento adicional que contribuye al hecho de que no se opte más decididamente por agregarle valor a las exportaciones de recursos naturales. En efecto, en los principales mercados existen políticas arancelarias que discriminan en contra de los bienes procesados importados dándole una protección efectiva más alta a la industria local. Esa estructura

arancelaria dificulta la exportación de bienes procesados desde los países en desarrollo (Yeats, 1987).

Este es un tema muy importante en este momento en Chile, cuando se buscan caminos para alcanzar la llamada "segunda etapa del proceso exportador" en que a las exportaciones de recursos naturales se les agregaría un mayor contenido de valor agregado. A medida que los países en desarrollo van abandonando su estrategia de crecimiento hacia dentro y aplican políticas liberalizadoras del comercio internacional surgirán canastas exportadoras más diversificadas y el tema del escalonamiento o, más en general, de barreras a sus exportaciones no tradicionales cobra mayor importancia.

Cuadro N° 3.1. DISTRIBUCION DEL ARANCEL DE EE.UU. SOBRE EXPORTACIONES CHILENAS

Arancel	NMF		SGP		
	Valor (mill. US\$)	Porcentaje	Valor (mill. US\$)	Porcentaje	
0%	471,0	40,2%	600,7	51,2%	
0,01% - 3%	472,9	40,3%	410,2	35,0%	
3,01% - 5%	54,6	4,7%	29,2	2,5%	
5,01% - 8%	35,0	3,0%	7,7	0,7%	
8,01% - 10%	31,6	2,7%	29,9	2,6%	
10,01% - 15%	45,2	3,9%	38,4	3,3%	
15,01% - 20%	48,6	4,1%	43,1	3,7%	
20,01% - 30%	9,0	0,8%	8,6	0,7%	
30,01% y más	4,5	0,4%	4,5	0,4%	
Total	1.172,4	100,0%	1.172,4	100,0%	

Fuente: Butelmann y Campero (1991).

Ante el potencial inicio de conversaciones entre Chile y EE.UU. sobre un ALC es necesario conocer qué sectores están siendo más perjudicados por su actual estructura

arancelaria. Esta información será útil en el proceso de negociación y, además permitirá prever cuáles serían los sectores más beneficiados por el proceso de desgravación.

Al revisar las cifras de exportaciones chilenas a los EE.UU. realizadas durante 1990 se aprecia que el 80,5% se concentra en niveles arancelarios inferiores al 3%, de las cuales la mitad están exentas de impuestos aduaneros. Para calcular los aranceles bajo el status de SGP (que en 1990 no se encontraba vigente para Chile) se supuso que las exportaciones realizadas el año 1990 habrían mantenido la misma estructura bajo este nuevo esquema. Así, bajo el status de SGP el porcentaje de las exportaciones que enfrentan aranceles inferiores al 3% aumenta a un 86,2% donde el 51,2% queda exento de impuestos (cuadro N° 3.1).

Se aprecia entonces que en general las barreras arancelarias son muy bajas y que su eliminación no debiera tener un efecto importante en el volumen de exportaciones. Sin embargo, notamos que existe una dispersión importante, lo que sugiere que existen ganancias potenciales de acceso a mercados específicos. En lo que sigue mostraremos que esta dispersión no es aleatoria y que las tarifas altas se concentran en los productos más elaborados.

Dado que nuestro interés es estudiar los efectos que tiene el escalonamiento arancelario de EE.UU. en las exportaciones chilenas, nos concentraremos en los principales recursos naturales exportables que posee el país y analizaremos las barreras arancelarias que dificultan la exportación de estos recursos en sus distintos niveles de procesamiento. Los sectores seleccionados son: agricultura, pesca, forestal y cuprífero.

Cuadro N° 3.2. ESCALONAMIENTO TARIFARIO PARA LAS EXPORTACIONES CHILENAS A

ESTADOS UNIDOS (1990)

SA clasificación	TARIFA		% Total
	NMF	SGP	Exportaciones
AGRICULTURA			
<u>Vegetales</u>			
Frescos	9,5	6,4	0,52
Deshidratados	5,5	0,8	0,76
Congelados	17,5	14,4	0,03
Conservas	13,8	13,6	2,26
<u>Frutas</u>			
Frescas	0,9	0,9	29,66
Deshidratadas	2,0	1,9	0,53
Congeladas	9,9	4,7	0,20
Conservas	7,1	6,9	1,80
PESCA			
<u>Pescados</u>			
Frescos	0,02	0,00	5,79
Congelados	0,01	0,00	2,62
Ahumados	4,47	4,47	0,07
Conservas	5,90	0,01	0,52
FORESTAL			
<u>Madera</u>			
Madera en bruto	0,00	0,00	1,56
Aglomerados y Molduras	1,48	0,00	0,48
Artículos de madera	6,80	0,00	0,27
Muebles de Madera	3,20	0,00	0,68
<u>Celulosa</u>			
Celulosa	0,00	0,00	0,58
Papel	4,80	0,00	0,04

Cuadro N° 3.2. (continua) ESCALONAMIENTO TARIFARIO PARA LAS EXPORTACIONES CHILENAS A ESTADOS UNIDOS (1990)

SA clasificación	TARIFA		% Total Exportaciones
	NMF	SGP	
COBRE			
No refinado y refinado	1,00	1,00	15,63
Aleaciones, barras, alambres y placas	1,20	0,00	1,57
Artículos de Cobre	3,60	0,00	0,02

Fuente: Butelmann y Campero (1992)

El cuadro N° 3.2 da una idea del grado de escalonamiento tarifario que afecta a las exportaciones chilenas hacia los EE.UU.. Se ve que el escalonamiento existe en los cuatro sectores de interés para la economía chilena pero que en la mayoría de los casos este desaparece al considerarse la tarifa SGP. Desgraciadamente, el escalonamiento persiste en el sector que ha pasado a ser nuestra principal fuente de exportación, i.e., el sector hortofrutícola.

Las tarifas registradas en el cuadro N° 3.2 son sólo un promedio ponderado y, como tal, no refleja el grado de escalonamiento de los productos con representación menor o nula. En los gráficos N° 3.1 y 3.2 se muestran las tarifas para recursos procesados y sin procesar para productos seleccionados de los sectores agrícola y pesquero respectivamente. Las tarifas son las correspondientes al SGP. Notamos entonces que para productos seleccionados el castigo al valor agregado es mayor que el del promedio del sector y que es necesario hacer un análisis producto por producto para poder prever los efectos de una liberalización comercial.

En resumen, al analizar la estructura arancelaria de los EE.UU. y cómo ésta afecta a los principales sectores de recursos naturales de Chile se puede concluir que las

exportaciones chilenas están gravadas en los EE.UU. por aranceles en promedio bajos pero que tienen una gran dispersión. Por lo tanto, es importante estudiarlo a nivel desagregado para poder determinar las prioridades de Chile en la negociación de menores aranceles. Tomando los principales sectores de recursos naturales de Chile -agricultura, pesca, forestal y cobre- la tendencia al escalonamiento tarifario en EE.UU. que castiga a los bienes más elaborados es clara. Sin embargo, el grado de escalonamiento es muy diferente en cada uno de los sectores. El mayor grado de escalonamiento se aprecia en el sector agrícola donde las tarifas varían en un rango entre el 0% y el 35% y están altamente correlacionadas con el valor agregado de cada producto. Además en este sector el escalonamiento no se reduce con el ingreso al SGP y aún más, se empeora en el caso de las verduras puesto que el SGP beneficia en mayor grado a los productos frescos. En los otros tres sectores el escalonamiento es menor y se reduce o se elimina con el ingreso al SGP.

IV. CUANTIFICACION DEL EFECTO DE UN ALC CHILE-EE.UU.

En esta sección se realiza una revisión teórica sintética⁴ de los efectos de un ALC; a continuación, se efectúa una aplicación empírica para el caso de un eventual ALC Chile-EE UU.

4.1. Revisión de los Elementos Teóricos

La literatura convencional sobre acuerdos comerciales preferenciales distingue dos fenómenos distintos⁵: creación de comercio y desviación de comercio. Veamos cada uno de estos efectos separadamente.

⁴ Para una discusión más técnica, ver el Anexo Técnico.

⁵ Ver Ffrench-Davis (1985); Caves, Frenkel y Jones (1990).

La creación de comercio está asociada a la expansión de las importaciones generada por la reducción arancelaria; el análisis de este fenómeno es equivalente al de una liberalización arancelaria unilateral. Antes del acuerdo comercial, el país local tiene un arancel t para un determinado bien; el establecimiento de un ALC induce una desgravación arancelaria, i. e., el arancel t es eventualmente reducido a cero. Esto genera un nuevo y mayor nivel de consumo en que la producción local sólo abastece una parte relativamente menor; el nuevo exceso de demanda se elimina con un nuevo nivel mayor de importaciones.

Para evaluar las ganancias de bienestar que genera el fenómeno de creación de comercio, hay que considerar sólo las ganancias netas de bienestar. En efecto, dentro del país local, la reducción de aranceles genera redistribuciones internas de bienestar; las utilidades (extra) generadas por el arancel t a los productores domésticos son transferidas a los consumidores locales; análogamente, la recaudación fiscal generada por las tarifas pagadas por las importaciones no son pagadas cuando $t = 0$, lo cual es una redistribución del gobierno a los consumidores. Las ganancias netas de bienestar generadas por la creación de comercio (inducida por la reducción de aranceles) están asociadas al bienestar adicional neto que reciben los consumidores por la expansión del nivel de consumo del bien en cuestión, y la ganancia neta de bienestar que es generada por el uso alternativo al cual son asignados los factores productivos que quedan liberados (o que son desplazados) por la liberalización comercial.

El fenómeno de desviación de comercio se genera cuando un bien que era importado de un país C, posteriormente al establecimiento del ALC con el país B este bien es importado de este país B; la preferencia arancelaria otorgada al país B permite que las importaciones del país B sustituyan a las del país C. Sea D_M la demanda por importaciones por el bien k de un país, en que éstas enfrentan un arancel t_0 ; al precio $P^*_C (1 + t_0)$, el país C es el que posee la mayor competitividad para abastecer al país local el nivel requerido de importaciones. Al establecer un acuerdo preferencial con el país B, en que éste puede abastecer al país local sin tener que cancelar el arancel pagado previamente por las importaciones del país C, hay una posible expansión del nivel de importaciones; éstas son ahora

totalmente abastecidas por el país B al precio P^*_B (éste es superior al precio sin tarifa P^*_C que podría proporcionar el país C).

La desviación de comercio genera una ganancia neta de bienestar para los consumidores asociada a la reducción de aranceles preferenciales otorgados al país B; hay una transferencia de ingresos correspondiente a la recaudación fiscal captada previamente por el gobierno, la cual es transferida a los consumidores. Por otra parte, hay una pérdida neta de bienestar del país local debida al fenómeno de desviación de comercio; esta pérdida corresponde a una parte de la recaudación fiscal existente previamente al establecimiento del ALC.

Una vez establecido el ALC, los consumidores locales pagan el diferencial de precios ($P^*_B - P^*_C$) a los productores del país B que son relativamente más ineficientes que los del país C. Si la pérdida asociada a la menor recaudación fiscal que no es transferida a los consumidores locales es mayor que el incremento de bienestar de los consumidores derivado de la expansión marginal de las importaciones, entonces el fenómeno de desviación de comercio genera una pérdida neta de bienestar al país local.

El otro fenómeno importante de considerar es aquel relacionado a la expansión de exportaciones que induce un ALC en el país local. En este caso se supondrá que el país local es pequeño (Chile) y el otro país es grande (EE.UU.); luego, los precios del país grande no se verán alterados por los cambios que el ALC genere en el país pequeño. En consecuencia, las variaciones de las exportaciones dependerán de la elasticidad precio de las exportaciones; en este caso, como el país pequeño recibirá un tratamiento arancelario preferencial, los exportadores del país pequeño recibirán un mayor precio por sus bienes que el que recibían previamente al establecimiento del ALC. En síntesis, con el establecimiento del ALC, el precio recibido por los exportadores experimentará un aumento; esto inducirá a los exportadores a expandir su nivel de exportaciones.

En consecuencia, desde el punto de vista del incremento de bienestar generado por las exportaciones al ALC, hay dos elementos distintos que considerar: el mayor incremento

de precio que perciben los exportadores con las exportaciones efectuadas previamente al ALC y la expansión adicional de exportaciones.

4.2. Aplicación Empírica al Caso Chileno⁶

Para calcular el efecto sobre las importaciones y exportaciones chilenas relacionadas a EE.UU. que generaría un ALC, se necesita conocer las elasticidades precio de la demanda de importaciones y de la oferta de exportaciones a nivel desagregado (en este caso, 3 dígitos de la CIIU). Dada la no disponibilidad de estimaciones econométricas chilenas con ese nivel de desagregación, se ha utilizado las elasticidades precio de importaciones existentes para la economía mexicana (INFORUM, 1991); los valores de estas elasticidades fluctúan en el rango -0,5 a -2,0. En el caso de las exportaciones, se ha utilizado el estudio de De Gregorio (1984) para categorías más agregadas de exportaciones chilenas; los valores de estas elasticidades tienen una moda de 2,3 para la casi totalidad de las categorías. Para la elasticidad de sustitución entre bienes importados de distintos países se ha usado el valor de 1,5⁷.

Importaciones: El cuadro N° 4.1 proporciona los valores de las importaciones chilenas a nivel de 3 dígitos CIIU con una descomposición de su origen según procedencia de EE.UU. y resto del mundo; esto permite calcular separadamente los efectos de creación y desviación de comercio, utilizando el arancel parejo de 11% como base. Además, se proporciona los valores de las exportaciones chilenas a EE.UU. y los aranceles promedios que éstas pagaron en el año 1990.

⁶ Para una discusión más detallada del procedimiento empírico y los cálculos correspondientes, ver Valdés (1992). Para los supuestos utilizados para la operacionalización del cálculo del efecto generado por la desviación de comercio y por la expansión de las exportaciones, ver el Anexo Técnico.

⁷ Para un desglose a nivel de sector y discusión de los valores de las elasticidades, ver Valdés (1992).

Cuadro N° 4.1. IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES CHILENAS Y ARANCELES NORTEAMERICANOS. AÑO 1990

Sector	Importaciones Chilena según origen		Exportaciones Chilenas a EE.UU. (miles de US\$)	Arancel a Exportaciones Chilenas en EE.UU. (porcentaje)
	(miles de US\$) EE.UU.	Resto del Mundo		
Agricultura y Pesca	23.079	55.469	378.078	1,07
Minería (Cobre y Hierro)	5	43	433.514	1,00
Petróleo y Gas	0	818.289	0	0,00
Carbón	19.494	74.435	0	0,00
Otros minerales y Piedras	6.235	22.253	149.760	0,07
Alimentos, Bebidas y Tabaco	16.477	243.327	223.116	3,85
Textiles	38.807	222.401	11.702	20,15
Vestuario	7.467	30.858	26.047	17,39
Cuero y Calzado	2.081	18.254	17.803	8,97
Madera (exc. muebles)	6.988	10.267	30.971	0,95
Muebles (exc. metálicos)	1.790	6.085	11.719	3,25
Papel	22.654	88.158	7.283	0,95
Imprentas y Editoriales	6.479	20.880	1.664	1,98
Sustancias y Prod. químicos	270.094	622.596	40.487	3,59
Refinería y Derivados Pet.	22.319	167.710	5.127	0,09
Prod. de caucho	22.236	78.253	6.037	4,00
Prod. plástico	30.956	66.061	718	3,91
Barro, Loza y Vidrio	17.436	74.247	15.251	9,87
Básicas Hierro y Acero	20.333	228.886	2.257	0,96
Metales no ferrosos (cobre)	8.368	42.763	14.205	0,00
Prod. metálicos (exc. Eq.)	59.145	251.291	10.760	1,18
Maquinaria no eléctrica	425.405	1.073.787	6.776	3,44
Maq. y aparatos eléctricos	159.576	584.432	2.255	4,74
Material de transporte	118.815	601.941	27.573	1,40
Eq. profesional y oftalmo.	51.973	105.342	326	5,77
Otras Industrias	8.682	58.781	3.836	3,06
Total	1.366.894	5.566.809	1.427.267	

Fuente: Banco Central y Bureau of Census.

El cuadro N° 4.2 proporciona el efecto de bienestar asociado a la creación y desviación de comercio inducido por la desgravación (inmediata) al nivel de 0% de las importaciones procedentes de EE.UU. Este cálculo desagregado permite identificar aquellos sectores nacionales que enfrentarán una mayor competencia de la expansión de las importaciones norteamericanas; adicionalmente se obtiene los sectores en los cuales el efecto

de bienestar (negativo) generado por la desviación de comercio alcanza valores superiores a nivel sectorial que los correspondientes al efecto de bienestar (positivo) inducido por la creación de comercio.

Cuadro N° 4.2. EXPANSION DE IMPORTACIONES GENERADO POR EL ALC CHILE-EE.UU.
(Base 1990)

Sector	Importaciones		Efecto Bienestar		
	Creación (US\$ miles)	Desviación	Creación (US\$ miles)	Desviación	
Agricultura y Pesca		1.144	2.423	63	266
Carbón		1.932	2.296	106	253
Alimentos, Bebidas y Tabaco		2.286	2.294	126	252
Textiles		7.307	4.912	402	540
Papel		1.347	2.679	74	295
Sustancias y Productos Químicos		32.119	28.002	1.767	3.080
Refinería y Derivados Petróleo		1.327	2.928	73	322
Productos de Caucho		4.187	2.574	230	283
Productos Plástico		6.135	3.133	337	345
Barro, Loza y Vidrio		3.456	2.099	190	231
Básicas Hierro y Acero		3.022	2.776	166	305
Metales no ferrosos (cobre)		1.576	1.040	87	114
Productos metálicos (exc. Eq.)		11.722	7.117	645	783
Maquinaria no eléctrica		84.315	45.292	4.637	4.982
Maquinaria y aparatos eléctricos	31.628		18.633	1.740	2.050
Material de transporte		18.839	14.750	1.036	1.623
Equipo profesional y oftalmología		6.181	5.173	340	569
Total a/		223.210	152.700	12.277	16.797

Fuente: Valdés (1992).

a/ Incluye resto de sectores.

La creación total de comercio total que generaría el ALC alcanza a US\$ 223,2 millones, lo que equivale al 16% de las importaciones chilenas desde EE. UU. (1990). Los sectores en los que se concentra la creación de comercio son Maquinaria no eléctrica con US\$ 84,3 millones, Sustancias y productos químicos con US\$ 32,1 millones, Maquinaria y aparatos eléctricos con US\$ 31,6 millones y Material de transporte con US\$ 18,8 millones. La desviación de comercio, por otro lado, alcanzaría a un total de US\$ 152,7 millones. Los sectores en que los que se observaría una mayor desviación serían Maquinaria no eléctrica con US\$ 45,3 millones, Sustancias y productos químicos con US\$ 28,0 millones, Maquinaria y aparatos eléctricos con US\$ 18,6 millones y Material de transporte con US\$ 14,8 millones (ver cuadro N° 4.2).

Los efectos de bienestar del aumento de importaciones se descomponen en una ganancia debido a la creación de comercio equivalente a US\$ 12,3 millones y una pérdida debido a la desviación equivalente a US\$ 16,8 millones. Esto significa que si se asume una tasa de descuento de 10% por año y si los aranceles se disminuyeran a cero inmediatamente el ALC implicaría una pérdida de bienestar por el lado de las importaciones equivalente a US\$ 45 millones. Los sectores donde se produce la mayor pérdida de bienestar serían Sustancias y productos químicos y Material de transporte.

Para reducir el efecto negativo sobre el bienestar que genera la desviación de comercio inducido por la abrupta desgravación a 0% de las importaciones procedentes de EE.UU., se ha examinado lo que sucede en el caso de rebajar los aranceles de manera gradual en 5 años. En términos operativos, se ha supuesto que el nivel actual del 11% (1992) se reduce a 8% en el primer año, a 6% en el segundo año, a 4% en el tercero, a 2% en el cuarto y a 0% en el quinto. Los potenciales efectos que provocaría el ALC año a año bajo el escenario de reducción arancelaria pareja en 5 años se muestra en el cuadro N° 4.3. El comportamiento de la creación y desviación de comercio es lineal durante los cinco años. Por el lado de los efectos de bienestar se observa que hasta el año 4 las ganancias provocadas por la creación de comercio serían mayores a las pérdidas provocadas por la desviación. Esto hace que la

pérdida en términos de valor presente de US\$ 45 millones antes calculada -bajo la hipótesis de una reducción arancelaria inmediata y una tasa de descuento de 10%- disminuya a US\$ 15,8 millones con la reducción gradual propuesta de 5 años.

Cuadro N° 4.3. EFECTOS AGREGADOS DEL ALC BAJO EL ESCENARIO DE REDUCCION ARANCELARIA PAREJA EN 5 AÑOS

Año	Importaciones		Efecto Bienestar		Neto
	Creación (US\$ miles)	Desviación	Creación (US\$ miles)	Desviación	
1	60,9	41,6	5,8	1,2	4,6
2	101,5	69,4	8,6	3,3	5,4
3	142,0	97,2	10,7	6,5	4,1
4	182,6	124,9	11,9	11,0	0,8
5	223,2	152,7	12,3	16,8	-4,5

Fuente: Valdés (1992).

En un escenario, en que se disminuyen más lentamente los aranceles de aquellos sectores que provocarían mayores pérdidas por concepto de desviación de comercio, la pérdida neta en bienestar es aún menor que en el escenario ilustrado en el cuadro N° 4.3. En consecuencia, una desgravación más lenta en aquellos sectores que generan mayores efectos de desviación de comercio implica una reducción significativa del efecto negativo que provoca un ALC; la pérdida neta de bienestar que se genera con el incremento de importaciones se reduce a la quinta parte (ver Valdés, 1992).

Exportaciones: En el cuadro N° 4.4 se proporciona el efecto sobre la expansión de las exportaciones chilenas que generaría el ALC Chile-EE.UU. utilizando un supuesto extremo, en que la rebaja arancelaria (cuadro N° 4.1) se realiza de inmediato al nivel de 0%. Se

observa que el total de exportaciones a EE.UU. aumentaría en US\$ 62,3 millones, equivalentes a 4,4% de las exportaciones chilenas a ese país. Este aumento se concentraría en los sectores Alimentos, Bebidas y Tabaco (US\$ 19,3 millones), Agricultura y Pesca (US\$ 14,2 millones), Vestuario (US\$ 9,0 millones) y Textiles (US\$ 4,6 millones). Los efectos en bienestar, por otra parte, suman US\$ 32,7 millones, lo que significa que suponiendo una tasa de descuento anual de 10% el ALC generaría un beneficio (en valor presente) por el lado de las exportaciones equivalente a US\$ 330 millones. Los efectos en bienestar se concentrarían en los sectores Alimentos, Bebidas y Tabaco (US\$ 9,0 millones), Textiles (US\$ 5,3 millones), Minería (cobre y hierro, US\$ 4,3 millones) y Agricultura y Pesca (US\$ 4,1 millones).

Cuadro N° 4.4. EXPANSION DE EXPORTACIONES GENERADAS POR EL ALC CHILE-EE.UU
(Base 1990)

Sector	Cambio Exportaciones (US\$ miles)	Efecto Bienestar (US\$ miles)
Agricultura y Pesca	14.204	4.108
Minería (Cobre y Hierro)	642	4.327
Alimentos, Bebidas y Tabaco	19.338	8.954
Textiles	4.592	2.820
Vestuario	9.029	5.314
Cuero y Calzado	3.428	1.750
Sustancias y Productos químicos	3.280	1.511
Barro, Loza y Vidrio	3.205	1.663
Total a/	62.290	32.683

Fuente: Valdés (1992).

a/ Incluye resto de sectores.

Las estimaciones de la expansión de las exportaciones que se obtienen en Valdés (1992) difieren en forma importante respecto de las estimaciones obtenidas por Erzan y Yeats (1992); éstos estiman que Chile vería incrementarse en US\$ 22,8 millones sus exportaciones a EE.UU. al establecer un ALC. La razón fundamental de esta discrepancia se encuentra en el año base escogido en el estudio y la metodología utilizada. Erzan y Yeats (1992) utilizan el año 1986 como base. En efecto, si se calculan los efectos del ALC usando 1986 como base, el recálculo de los valores del cuadro N° 4.4 mostraría que el aumento de exportaciones generado por el ALC sería US\$ 26,3 millones. La pequeña diferencia observada entre los estudios de Erzan y Yeats (1992) y Valdés (1992), es consecuencia del uso de distintas elasticidades.

Luego, cabe destacar que dado que las estimaciones que se presentan en el cuadro N° 4.4 (y en los cuadros N° 4.2 y N° 4.3) dependen crucialmente del año que se escoja como base; i. e. los resultados entregados se deben analizar con precaución. En particular, si se quiere juzgar el potencial ALC con EE.UU. con la información que se ha entregado se debe considerar que el acuerdo entraría en vigencia a lo menos en un par de años. Así, dado que las exportaciones chilenas muestran un dinamismo secular no despreciable, los efectos comerciales del ALC habría que reactualizarlos de acuerdo a la información disponible que corresponda al período más reciente.

En síntesis, los efectos sobre el comercio de un ALC entre Chile y EE.UU. serían los siguientes (considerando el año 1990 como base): (1) Las exportaciones chilenas a EE.UU. aumentarían en un 4,4% (esto es algo más de US\$ 60 millones). (2) Las importaciones chilenas procedentes de EE.UU. aumentarían en 27,5% (alrededor de US\$ 375 millones) con un desglose de 16,3% debido a la creación de comercio y 11,2% debido a la desviación de comercio. (3) Los efectos en bienestar de estos cambios equivaldrían a una ganancia neta de bienestar (utilizando una tasa de descuento intertemporal de 10%) del 1% del PGB (i. e., alrededor de US\$ 310 millones).

V. ALC Y MEDIO AMBIENTE

El tema del medio ambiente ha estado presente desde el principio del proceso de negociaciones de ALCAN y se espera que también surja en la negociación con Chile. El tema ha sido planteado tanto en Chile como en EE.UU. Los grupos ambientalistas y laborales estadounidenses temen un "dumping ecológico" al estrecharse los vínculos comerciales con países menos desarrollados y con regulaciones ambientales menos estrictas. En Chile, grupos ambientalistas locales ven una relación negativa entre comercio y medio ambiente.

La oposición se basa en dos efectos que conllevaría el libre comercio. Al tener los países menos desarrollados regulaciones más permisivas en relación a las actividades contaminantes, obtendrían una ventaja en la producción y exportación de bienes cuyos procesos productivos son más contaminantes. Además, habría un traslado de inversiones hacia esos países. Ambos efectos reducirían el empleo en los países desarrollados que se asocian a países con menos regulaciones y aumentaría la contaminación en estos últimos.

La evidencia, tanto teórica como empírica, para apoyar estos argumentos es débil y en muchos aspectos contraria a ellos. Por un lado, desde el punto de vista teórico, es claro que cada región tiene distintas capacidades de absorción de emisiones contaminantes y que, además, dependiendo de las características socio-económicas de cada país, los niveles de contaminación aceptables para la sociedad son distintos. Es decir, un mayor nivel de emisiones no siempre causa un mayor nivel de contaminación y, por otra parte, un mayor nivel aceptado de contaminación no significa necesariamente que existe "dumping ecológico", sino distintas valoraciones de ciertas condiciones ambientales.

Desde un punto de vista empírico, se ha visto que el aumento proporcional en costos que conllevan las regulaciones ambientales no son suficientes para justificar el traslado de empresas y, de hecho, no se han observado éxodo de empresas al implantarse las regulaciones. En general, en estas decisiones dominan otros aspectos: costo de transporte a los principales mercados, calidad y costo de la mano de obra y el riesgo político del país.

Más allá de las ventajas de costos que se dan por distintos grados de regulación, un grado mayor de apertura produce cambios en la estructura productiva. Esos cambios podrían llevar a una mayor producción en las industrias más contaminantes. En la misma línea se teme que, en países con abundancia relativa de recursos naturales, mayores grados de apertura llevarán a la sobre-explotación de los recursos naturales. Causando, incluso, el colapso de esa fuente de riqueza. En términos teóricos se rebate este argumento puesto que las externalidades propias de estos mercados -"la tragedia de los comunes", i.e. explotación de bienes de propiedad común - se deben combatir con regulaciones apropiadas y asignación de los derechos de propiedad, en vez de desechar las ventajas del comercio internacional.

Por último, existe el temor que los acuerdos de libre comercio inhiben la libertad que tienen los países para imponer regulaciones que protejan su medio ambiente. Este temor también parece ser infundado ya que los ALC tienden a adoptar las obligaciones del Código de estándares del GATT. Este permite las regulaciones que protegen el medio ambiente siempre que ellas no sean discriminatorias en contra de los productores externos y que se adopte la medida que logra el objetivo deseado con el mínimo efecto sobre flujos comerciales.

En el caso específico de Chile existen estimaciones sobre el efecto ambiental de la apertura comercial que indican que la reestructuración productiva que ella causó disminuyó los niveles de contaminación por unidad de producto al expandirse las industrias menos contaminantes y contraerse las con mayores emisiones. Sin embargo, la explotación de las ventajas comparativas llevó a mayores niveles de exportación de recursos naturales. En algunos casos, como el de la pesca, se carecía de regulaciones apropiadas y se produjo sobre-explotación de estos recursos.

Se estima que un ALC con EE.UU., tendría efectos en la misma dirección. Es decir, expandiría las industrias menos contaminantes y aumentaría la exportación de recursos naturales, quizás incorporando un mayor nivel de procesamiento. Sin embargo los efectos serían relativamente menores, al iniciarse este nuevo proceso de reducción tarifaria desde un nivel bajo de proteccionismo. Por otra parte, el daño que surge de la sobre-explotación de

los recursos naturales estaría esta vez controlado por legislaciones ambientales. La ley de pesca ya fue aprobada, la ley de bosque nativo está en trámite y, por último, existe un proyecto de ley ambiental que penaliza las actividades contaminadoras y exige la evaluación del impacto ambiental de los proyectos.

Por otra parte, se espera que el ALC con Estados Unidos aumente el flujo de inversiones extranjeras hacia Chile. Esto ocurriría, como se señaló previamente, no tanto por el mejor acceso al mercado norteamericano, puesto que ese tipo de incentivos dirigiría la inversión a México, sino por el efecto positivo que tendría el ALC en la imagen internacional del país y en la percepción del riesgo que representa invertir en él. Es posible que algunos sectores vean este aumento en la inversión como una amenaza al medio ambiente temiendo que se instalen industrias con procesos contaminadores. Sin embargo, existe evidencia que las empresas extranjeras suelen usar estándares técnicos tan altos como los de sus países de origen por las presiones que ejercen los grupos ambientalistas de esos países. También influye en esta decisión el costo que involucra cambiar de tecnología después que la inversión ha sido realizada y el país anfitrión opta por regulaciones más estrictas.

Los argumentos teóricos y empíricos que le restan peso a las objeciones ambientalistas al libre comercio no serán suficiente para eliminar de la agenda de negociaciones comerciales el tema ambiental. Este tópico parece haber llegado al ámbito del comercio internacional para quedarse, y los argumentos teóricos que se esgriman en su contra no serán muy efectivos, al menos en el corto plazo, para convencer a la opinión pública y a los grupos de presión que influyen en los legisladores. Desde esa perspectiva es interesante preguntarse cuáles serán las implicancias para Chile del proceso de negociación de un ALC con los Estados Unidos.

No compartiendo Chile fronteras con EE.UU., al contrario del caso mexicano, existen menos tópicos de conflicto en una eventual negociación de un ALC y su condicionalidad ambiental. Se eliminan problemas de solución compartida y, por otro lado, el argumento de "dumping ecológico" y traslado de empresas se hace más débil por los altos costos de transporte. Sin embargo, Chile tiene graves problemas ambientales que serán utilizados por

los opositores al acuerdo en Estados Unidos y en Chile. Una de las principales debilidades respecto al tema ambiental es la precariedad de leyes e instituciones para regular impactos ambientales. Como se indicó más arriba, las carencias legislativas están en vías de solución. Desgraciadamente, queda un largo camino en lo que se refiere a fiscalización tanto por la falta de recursos como de experiencia en esas actividades. La falta de recursos no se hace evidente sólo en la actividad fiscalizadora sino que en la misma actividad de limpieza del aire y recursos hídricos e implementación de tecnologías productivas más limpias. El trade-off entre crecimiento y solución de problemas de pobreza, por un lado, y de mejor calidad ambiental, por el otro, se torna especialmente dramático en temas de calidad ambiental urbana y en procesos productivos de la minería.

A pesar de lo costoso que es adoptar estándares más estrictos, existe en Chile conciencia de que el mundo desarrollado se hará cada vez más exigente en cuanto a los procesos productivos utilizados en la producción de los bienes importados y que aquellos que se produzcan con tecnología que amenacen el medio ambiente serán rechazados, ya sea por la legislación de comercio exterior o por los mismos individuos en el momento de tomar sus decisiones de compra. Es por eso que los cambios en regulaciones ambientales que se adopten no serán vistos sólo como requisitos para lograr el ALC con EE.UU. sino como cambios necesarios tanto para una mejor inserción internacional como para mejorar la calidad de vida en el país.

El ALC, por otra parte, proveerá de una instancia más expedita para la solución de controversias que puedan surgir por regulaciones ambientales. Así los productores chilenos se sentirán menos amenazados por medidas proteccionistas estadounidenses que utilizan argumentos ambientalistas.

VI. CHILE Y MERCOSUR

En los acuerdos comerciales y formación de mercados comunes o uniones aduaneras, la geografía pareciera jugar un rol crucial; i.e., tienden a prevalecer arreglos comerciales entre países vecinos. Por otra parte, al establecerse un acuerdo comercial entre dos países, el país pequeño obtiene una mayor ganancia relativa de bienestar. Estos elementos sugieren la conveniencia que representaría para Chile su afiliación a MERCOSUR.

Aún más, Argentina y Brasil son los socios comerciales latinoamericanos más importantes para Chile. El cuadro N° 6.1 proporciona las magnitudes relativas a exportaciones e importaciones chilenas con Argentina y Brasil. Brasil y Argentina representan alrededor del 40% y 18% de las exportaciones chilenas orientadas a América Latina; sin embargo, en conjunto, las exportaciones chilenas a estos 2 países constituyen algo más del 8% del total de las exportaciones chilenas.

El MERCOSUR creado en 1991 (marzo) ha fijado como plazo diciembre de 1994 para el establecimiento definitivo del Mercado Común⁸; esto involucra un calendario de eliminación y ritmo de reducción de barreras arancelarias y no arancelarias entre los 4 países miembros (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), el establecimiento de un arancel externo común (AEC), armonización de normas y legislaciones vinculadas al comercio exterior y coordinación de políticas sectoriales y macroeconómicas.

⁸ Para una mayor discusión de este tema ver Mizala (1992) y Sáez (1992).

Cuadro N° 6.1. INTERCAMBIO COMERCIAL DE CHILE CON ARGENTINA Y BRASIL

	A R G E N T I N A			B R A S I L		
	Exporta- ciones chilena (Millones US\$)	Importa- ciones argentinas (Millones US\$)	Exp. Chile a Arg. Exp. Chile - A.L. (%)	Exporta- ciones chilena (Millones US\$)	Importa- ciones brasileras (Millones US\$)	Exp. Chile a Brasil Exp. Chile - A.L. (%)
1985	84	106	15,7	210	249	39,2
1986	161	123	23,5	293	248	42,8
1987	175	159	21,0	348	380	41,7
1988	168	279	19,3	342	555	39,2
1989	110	399	11,5	523	703	54,5
1990	114	503	11,2	487	564	48,0
1991	257	554	20,8	448	698	36,2

Fuente: Banco Central.

a/ Exportaciones chilenas son FOB.

b/ Importaciones procedentes de Argentina y Brasil son CIF.

El Tratado del MERCOSUR contiene una cláusula que permite la adhesión de otros países miembros de ALADI, pero las solicitudes para ello sólo serán consideradas después de cinco años de vigencia del Tratado, con la excepción de aquellas presentadas por países que "no forman parte de esquemas de integración subregional o de una asociación extrarregional". Esto ha sido interpretado como una forma existente en el Tratado de MERCOSUR de permitir la incorporación anticipada de Chile dado que al momento de la firma del Tratado sólo Chile cumplía con dicha condición (Argentina y Uruguay han expresado reiteradamente su posición favorable a la incorporación de Chile). Sin embargo, no queda claro en qué situación queda Chile luego de la suscripción del Acuerdo de Libre Comercio con México y, si eventualmente ocurriera, de un acuerdo del mismo tipo con Estados Unidos. La posición oficial chilena frente a MERCOSUR ha sido extremadamente cautelosa; existe interés en el éxito de esta iniciativa, pero observando esto desde el exterior.

La efectiva constitución de MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay)

generaría un bloque económico con un PGB cercano a US\$ 400 mil millones, una población cercana a 190 millones de habitantes, una fuerza de trabajo de 75 millones de personas y un nivel de exportaciones de US\$ 44 mil millones (datos de 1990).

Alejandra Mizala (1992) plantea distintas opciones que debieran analizarse sobre la no incorporación o incorporación de Chile a MERCOSUR. La marginación de Chile de MERCOSUR podría implicar un desplazamiento de las exportaciones competitivas chilenas por aquellas de los socios comerciales que van a gozar de las preferencias arancelarias; considerando el caso extremo de mantención exclusivamente de las exportaciones de cobre, según Mizala (1992), las exportaciones chilenas a Argentina y Brasil se reducirían en US\$ 81,6 millones y US\$ 276 millones respectivamente; esto representa una disminución conjunta del 4,3% del total de las exportaciones chilenas (del año 1990). Sin embargo, un escenario menos extremo sugiere considerar que MERCOSUR no debiera afectar a todas aquellas exportaciones chilenas que no son competitivas con las exportaciones recíprocas de los países miembros de MERCOSUR; adicionalmente al cobre habría que agregar otros productos. En este caso, las exportaciones chilenas a Argentina y Brasil se reducirían en US\$ 74,5 millones y US\$ 165,7 millones respectivamente (Mizala, 1992); luego, el efecto sobre las exportaciones totales chilenas sería alrededor del 3%.

Por otra parte, la incorporación de Chile a MERCOSUR genera problemas vinculados a la aceptación de un arancel externo común más elevado y diferenciado que el actual nivel parejo del 11%; adicionalmente, hay problemas asociados a neutralizar los efectos macroeconómicos y microeconómicos que podría generar la inestabilidad macroeconómica aún existente en la economía brasilera y potencialmente en la argentina. Pero habría también algunos beneficios generados por la asociación a MERCOSUR; posibilidad de expansión de las exportaciones chilenas, mayores incentivos a la inversión extranjera ante el atractivo de poder operar en un mercado ampliado, aumento de la capacidad de negociación del país al negociar a nivel de bloque en vez de a nivel de país aislado. Por último, existe la posibilidad de establecer un ALC con MERCOSUR y/o acuerdos sectoriales (bilaterales) con los países

miembros de MERCOSUR. La evaluación de estas alternativas requiere un estudio específico.

Finalmente, es importante destacar un elemento de distinta naturaleza. La constitución de MERCOSUR está induciendo a los países miembros a implementar un grado importante de liberalización de sus respectivas economías y de racionalización de los regímenes de comercio exterior. Aun cuando haya un AEC que discrimine entre países miembros y el resto, los países excluidos de MERCOSUR enfrentarán una situación relativa mejor que aquella prevaleciente en el pasado; esto permitirá aumentar el intercambio bilateral comercial con cada uno de los países de MERCOSUR. El incremento de este intercambio bilateral, así como también las mayores inversiones de empresarios latinoamericanos en los países vecinos (fenómeno recientemente observado entre Chile y Argentina) generará incentivos para una mayor vinculación institucional-comercial entre Chile y MERCOSUR.

VII. RESUMEN Y CONCLUSIONES

Desde una perspectiva chilena la posibilidad de un ALC con Estados Unidos se considera positiva. En el terreno puramente comercial los efectos serían moderados, beneficiándose en mayor grado algunos sectores exportadores específicos que se encuentran con altas tarifas a su ingreso al mercado estadounidense. Específicamente, la agroindustria, que enfrenta un grado importante de escalonamiento arancelario, se vería incentivada. También se expandirían las exportaciones de vestuario, textiles y productos de cuero.

Los efectos globales sobre el comercio de un ALC entre Chile y EE.UU. serían los siguientes (considerando el año 1990 como base): (1) Las exportaciones chilenas a EE.UU. aumentarían en un 4,4% (esto es algo más de US\$ 60 millones). (2) Las importaciones chilenas procedentes de EE. UU. aumentarían en 27,5% (alrededor de US\$ 375 millones) con un desglose de 16,3% debido a la creación de comercio y 11,2% debido a la desviación de

comercio. (3) Los efectos en bienestar de estos cambios equivaldrían a una ganancia neta de bienestar (utilizando una tasa de descuento intertemporal de 10%) del 1% del PGB (i. e., alrededor de US\$ 310 millones).

Un ALC con Estados Unidos, más allá de las reducciones tarifarias, incluye exigencias en materias de compras gubernamentales, comercio de servicios, eliminación de restricciones a la inversión extranjera, protección a los derechos de propiedad intelectual, etc. Sin embargo, se considera que Chile ha implementado, o está en vías de implementar, la mayoría de estos requisitos. A pesar de ello, se deberán hacer cambios institucionales importantes para lograr mayores grados de transparencia, predictibilidad y fiscalización de estos procesos.

Es claro que otro de los condicionantes del ALC se refiere a la cuestión ambiental. Habrá una importante presión norteamericana para que Chile imponga regulaciones más estrictas sobre actividades que dañan el medio ambiente. Es posible que nos veamos obligados a ir más rápido de lo deseado. Sin embargo, es claro que para asegurar el acceso de nuestros bienes a todos los mercados desarrollados, la cuestión ambiental debería estar cada vez más al centro del debate.

Se enfatiza que entrar en negociaciones con EE.UU. es conveniente desde un punto de vista comercial y también para darle un sello de garantía a la imagen de país atractivo para la inversión que hoy sustenta Chile, sin embargo es importante no descuidar nuestra inserción en Mercosur. El mercado de esos cuatro países es de tamaño considerable y un acceso asegurado a él puede ser una motivación importante para la inversión extranjera. Chile hoy ofrece condiciones de estabilidad y no discriminación que son muy atractivas pero no puede ofrecer el acceso seguro a un mercado amplio.

Un ALC con Mercosur, en que nosotros mantenemos independencia en nuestra política comercial, nos permitiría una mayor diversificación tanto en lo que se refiere a mercados como a productos. En efecto, de lo que exportamos al mundo desarrollado, más del 60% está compuesto por recursos naturales sin procesar. En cambio este porcentaje es sólo 35% en nuestras exportaciones a América Latina.

Así, si bien un ALC con EE.UU. sería beneficioso, no se debe descuidar la integración con países de América Latina, especialmente MERCOSUR, que otorgaría otro tipo de ventajas al sector exportador chileno.

ANEXO TECNICO

En este Anexo Técnico se examinan los elementos teóricos y supuestos simplificadorios vinculados a la evaluación empírica de los fenómenos de creación y desviación de comercio, y expansión de exportaciones que se generan ante la implementación de un ALC⁹.

La Figura A.1 plantea el problema de la creación de comercio; este análisis es equivalente al de una liberalización arancelaria unilateral. Antes del acuerdo comercial, el país local tiene un arancel t para un bien cuyo precio internacional es P^* (ver Figura N° A.1); luego, el nivel de producción local es OS_0 (pto. a) y el nivel de consumo es OD_0 (pto. b); el exceso de demanda es abastecido por las importaciones ab . El establecimiento de un ALC induce una desgravación arancelaria, i. e., el arancel t es eventualmente reducido a cero. Esto genera un nuevo nivel de consumo OD_1 (pto. d), en que la producción local sólo abastece OS_1 (pto. c); el nuevo exceso de demanda se elimina con un nuevo nivel mayor de importaciones cd .

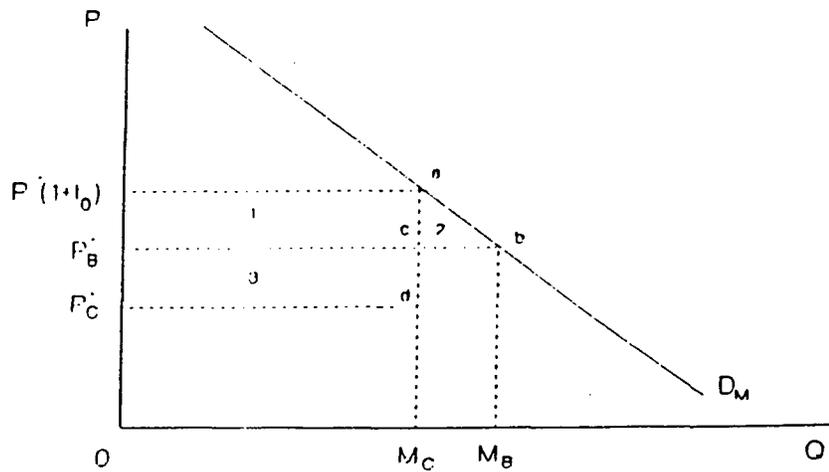
Para evaluar las ganancias de bienestar que genera el fenómeno de creación de comercio, hay que considerar sólo las ganancias netas de bienestar. En efecto, dentro del país local, la reducción de aranceles genera redistribuciones internas de bienestar; las utilidades (extra) generadas por el arancel t a los productores (área 4, Figura A.1) son transferidas a los consumidores locales; análogamente, la recaudación fiscal generada por las tarifas pagadas por las importaciones (área 2, Figura A.1) no son pagadas cuando $t = 0$, lo cual es una redistribución del gobierno a los consumidores. Las ganancias netas de bienestar generadas por la creación de comercio (inducida por la reducción de aranceles) corresponden solamente a los triángulos 1 y 3 (Figura A.1); el área 3 está asociada al bienestar adicional neto que

⁹ Para una discusión más extensa y profunda ver Caves, Frenkel y Jones (1990) y Valdés (1992).

directamente proporcional al monto inicial de importaciones (M_{0j}) procedente del país al cual se le otorga la preferencia arancelaria.

La Figura A.2 plantea el fenómeno de desviación de comercio el cual se genera cuando un bien que era importado de un país C, posteriormente al establecimiento del ALC con el país B este bien es importado de este país B; la preferencia arancelaria otorgada al país B permite que las importaciones del país B sustituyan a las del país C (ver Figura A.2). Sea D_M la demanda por importaciones por el bien k de un país; en que éstas enfrentan un arancel t_0 ; al precio $P^*_C (1 + t_0)$, el país C es el que posee la mayor competitividad para abastecer al país local un nivel de importaciones OM_C (pto. a). Al establecer un acuerdo preferencial con el país B, en que éste puede abastecer al país local sin tener que cancelar el arancel pagado previamente por las importaciones del país C, el nivel de importaciones se expande a OM_B (pto. b); éstas son ahora totalmente abastecidas por el país B al precio P^*_B (éste es superior al precio sin tarifa P^*_C que podría proporcionar el país C). La desviación de comercio genera una ganancia neta de bienestar para los consumidores asociada a la reducción de aranceles la cual corresponde al área 2; el área 1 corresponde a una transferencia de ingresos de la recaudación fiscal captada previamente por el gobierno, la cual es transferida a los consumidores. Por otra parte, el área 3 es una pérdida neta de bienestar del país local debida al fenómeno de desviación de comercio; esta área 3 correspondía a una parte de la recaudación fiscal previa al establecimiento del ALC; una vez establecido el ALC, los consumidores locales pagan el diferencial de precios ($P^*_B - P^*_C$) a los productores del país B que son relativamente más ineficientes que los del país C. Si el área 3 es mayor que el área 2, entonces el fenómeno de desviación de comercio genera una pérdida neta de bienestar al país local.

Figura A.2. EFECTO DE BIENESTAR DEBIDO A LA DESVIACION DE COMERCIO



Para estimar el efecto generado por la desviación de comercio se utiliza la elasticidad de sustitución entre bienes importados σ_j que provienen de dos países distintos, B (con preferencia arancelaria) y C¹⁰. Para operacionalizar empíricamente este cálculo resulta conveniente efectuar algunos supuestos simplificadorios¹¹. Suponiendo que la disponibilidad local de bienes permanece prácticamente constante, i. e., la expansión de importaciones

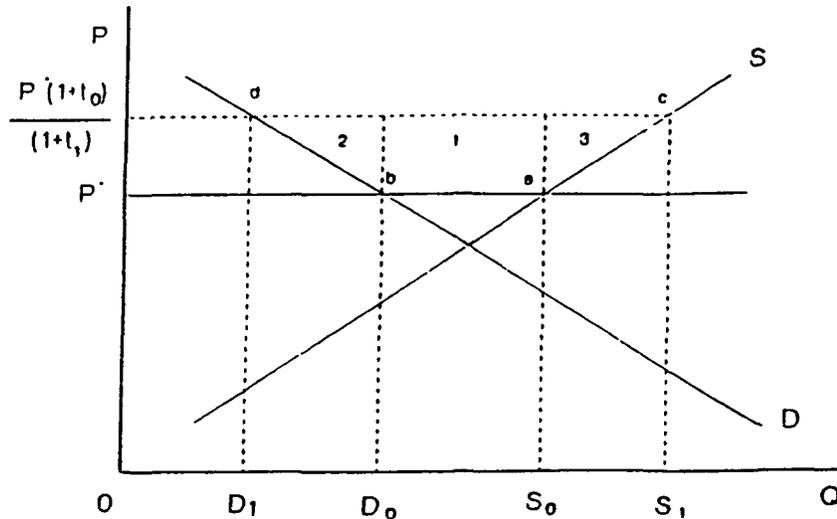
¹⁰ Se sugiere utilizar $\sigma_j = 1,5$; ver UNCTAD (1989).

¹¹ Para una discusión más extensa ver Valdés (1992).

procedente del país B corresponde a la contracción de importaciones del país C; luego, la pérdida asociada a la desviación de comercio correspondería a la magnitud del cuántum de importaciones que ha sido desviado multiplicado por el diferencial de precios ($P^*_B - P^*_C$). Este procedimiento resulta ser equivalente a aquel originado en el cambio de la recaudación tributaria ocasionado por el establecimiento del ALC (para la derivación correspondiente, ver Valdés 1992).

La Figura A.3 plantea el fenómeno relacionado a la expansión de exportaciones que induce un ALC en el país local. En este caso se supondrá que el país local es pequeño (Chile) y el otro país es grande (EE.UU.); luego, los precios del país grande no se verán alterados por los cambios que el ALC genere en el país pequeño. En consecuencia, las variaciones de las exportaciones dependerán de la elasticidad precio de las exportaciones; en este caso, como el país pequeño recibirá un tratamiento arancelario preferencial, los exportadores del país pequeño recibirán un mayor precio por sus bienes que el que recibían previamente al establecimiento del ALC. La Figura A.3, utilizando un modelo de equilibrio parcial, ilustra lo sucedido. Previamente al establecimiento del ALC, el país pequeño produce OS_0 (pto. a), consume localmente CD_0 (pto. b) y exporta D_0S_0 al país grande. Con el establecimiento del ALC, el precio recibido por los exportadores aumenta a $[(1 + t_0)/(1 + t_1)] \times P^*$; esto genera un nuevo nivel de producción OS_1 , una reducción del consumo interno a OD_1 y una expansión de las exportaciones en $(D_0 - D_1) + (S_1 - S_0)$.

Figura A.3. EFECTO DE UN ALC SOBRE LAS EXPORTACIONES



Sea η la elasticidad (precio) de oferta de las exportaciones; luego, el aumento de las exportaciones del bien j generado por el ALC será: $dX_j = X_{j0} \times \eta \times [(t_0 - t_1)/(1 + t_1)]$, en que t_0 y t_1 son los aranceles que enfrentan las exportaciones del bien j pre y post ALC respectivamente. Obsérvese que el cálculo de la expansión de exportaciones es directamente proporcional al nivel de exportaciones X_{j0} que existe en el momento inicial del establecimiento del ALC.

Desde el punto de vista del incremento de bienestar generado por las exportaciones al ALC, hay dos elementos distintos que considerar: el incremento de precio que

experimentan los exportadores con las exportaciones efectuadas previamente al ALC (área 1) y la expansión adicional de exportaciones (áreas 2 y 3). Luego, el efecto neto de bienestar de las exportaciones inducido por el ALC será: $B_x = X_0 (t_1 - t_0) + 0,5 (t_1 - t_0) dX$.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- BUTELMANN, A. y P. CAMPERO (1992), "Medición del Escalonamiento Arancelario de las Exportaciones chilenas a los EE.UU.", en Butelmann A. y P. Meller (eds.) Estrategia comercial chilena para la década del 90: Elementos para el debate, CIEPLAN.
- CAMPERO, P. y B. ESCOBAR (1992), "Evolución y Composición de las Exportaciones chilenas, 1986-1991", en Butelmann A. y P. Meller (eds.) Estrategia comercial chilena para la década del 90: Elementos para el debate, CIEPLAN.
- CAVES, FRENKEL y JONES (1990), World Trade and Payments: An Introduction, Harper Collins Publishers.
- FFRENCH-DAVIS, R. (1985), Economía Internacional: Teorías y políticas para el desarrollo, Fondo de Cultura Económica, México.
- INFORUM (1991), "Industrial Effects of a Free Trade Agreement Between the U.S. and Mexico", Informe preparado por Interindustry Economic Research Fund para The United States Department of Labor.
- MIZALA, A. (1992), "Chile, Argentina y Brasil: Perspectivas de su integración económica", en Butelmann A. y P. Meller (eds.) Estrategia comercial chilena para la década del 90: Elementos para el debate, CIEPLAN.
- SAEZ, R. E. (1992), "Chile y América Latina: Apertura y Acuerdos Bilaterales", en Butelmann A. y P. Meller (eds.) Estrategia comercial chilena para la década del 90: Elementos para el debate, CIEPLAN.
- UNCTAD - WORLD BANK (1989), A User's Manual for SMART, Software for Market Analysis and Restrictions on Trade.
- VALDES, R. (1992), "Una Metodología para evaluar el impacto cuantitativo de una liberalización comercial. Aplicación al ALC entre Chile y EE.UU.", en Butelmann A. y P. Meller (eds.) Estrategia comercial chilena para la década del 90: Elementos para el debate, CIEPLAN.



1990

1991