

Inserción Comercial de Chile: Logros y Desafíos en 50 años de Apertura Económica (1973-2023)

Chile's Integration Strategy: Achievements and Challenges Over 50 Years of Economic Opening (1973-2023)

*Karin Schwerter**
*Diego Solar***
*Fernando Sossdorf****

RESUMEN

La política comercial de Chile ha sido un pilar fundamental de su modelo de desarrollo económico, permitiendo al país superar las limitaciones de su mercado interno mediante una inserción internacional progresiva. Este artículo analiza la estrategia de integración comercial de Chile en el período 1973-2023, identificando los principales hitos y transformaciones en su política comercial. A través de un enfoque histórico y metodológico, se examina la evolución desde las reformas neoliberales de los años 70 hasta la actual etapa de acuerdos profundos y fragmentación comercial global. Además, se analizan cuatro acuerdos clave: el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, el Tratado de Libre Comercio con China, el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea y el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico. Finalmente, este trabajo evalúa los logros, limitaciones y desafíos estructurales de la inserción comercial chilena, proporcionando lecciones

* Internacionalista de la Universidad de Chile. Correo electrónico: karinschwerter1@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-4007-5416>

** Internacionalista de la Universidad de Chile. Correo electrónico: diego.solar@ug.uchile.cl. ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-6138-0461>

*** Académico Asistente del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. fsossdor@uchile.cl. ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-4423-7348>

Recibido: 20 de diciembre de 2024. Aceptado: 31 de diciembre de 2024.

relevantes para economías en desarrollo que buscan integrarse a la economía global de manera sostenible y diversificada.

Palabras Clave: Inserción comercial – política comercial – acuerdos económicos-comerciales – Chile – economía global.

Clasificación JEL: F13, F14, F53.

ABSTRACT

Chile's trade policy has been a cornerstone of its economic development model, enabling the country to overcome the limitations of its domestic market through international integration. This article examines Chile's trade integration strategy over the period 1973-2023, identifying the key milestones and transformations in its trade policy. Through a historical and methodological approach, the analysis covers the evolution from the neoliberal reforms of the 1970s to the current era of deep trade agreements and global trade fragmentation. It also delves into four key agreements: the Free Trade Agreement with the United States, the Free Trade Agreement with China, the Association Agreement with the European Union, and the Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership. Finally, this study assesses the achievements, limitations, and structural challenges of Chile's trade integration, offering valuable lessons for developing economies seeking sustainable and diversified integration into the global economy.

Keywords: Trade integration – trade policy – economic-commercial agreements – Chile – global economy.

JEL codes: F13, F14, F53.

I.- INTRODUCCIÓN

Desde la entrada en vigor de la Organización Mundial del Comercio (OMC), los Acuerdos Preferenciales de Comercio (PTAs, por sus siglas en inglés) han experimentado un crecimiento sobresaliente. Entre 1995 y 2024, se notificaron más de 500 PTAs en el marco de la OMC, triplicando los acuerdos registrados durante el periodo del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). En 2024, el número de PTAs en vigor alcanzó los 363, lo que significa que aproximadamente la mitad del comercio internacional se realiza bajo algún tipo de acuerdo bilateral, regional o plurilateral (Ravenhill, 2017). Este aumento no solo representa una expansión cuantitativa, sino también un cambio cualitativo fundamental: los PTAs han evolucionado de una integración “shallow”, centrada en la reducción arancelaria, a una integración “deep”, que incluye nuevas áreas en los acuerdos (Fernandes et al., 2021, 2023).

En contraste con los acuerdos previos a la OMC, enfocados principalmente en cuestiones arancelarias, los nuevos PTAs promovidos por actores clave como Estados Unidos y la Unión Europea (UE) han ampliado su alcance para incluir aspectos como inversiones, propiedad intelectual y temas regulatorios. Estos acuerdos no solo abarcan áreas abordadas por la OMC, sino que también imponen restricciones adicionales, como mecanismos de resolución de controversias inversionista-Estado (ISDS) y limitaciones al uso de controles de capitales, bajo el marco de organismos como el CIADI y la UNCITRAL (Perro-ne, 2021). De este modo, los PTAs contemporáneos establecen mayores restricciones en áreas clave como patentes, inversiones, regulaciones financieras y subsidios, reduciendo el margen de maniobra de los países para implementar políticas soberanas (Chang, 2002; Thrasher, 2021).

En el caso de Chile, este contexto global de expansión y profundización de los acuerdos comerciales encuentra un reflejo claro en su política de inserción internacional. Durante las últimas cinco décadas, la política comercial chilena ha sido un componente central de su estrategia de desarrollo económico. Desde la década de 1970, el país ha optado por un modelo de liberalización progresiva, que ha incluido tanto la apertura unilateral como la firma de múltiples acuerdos bilaterales, plurilaterales y multilaterales. Este enfoque ha facilitado el acceso de Chile a los mercados globales, generando un ciclo de crecimiento económico impulsado por las exportaciones. Sin embargo, este proceso también ha atravesado diferentes fases, reflejo de los contextos nacionales e internacionales cambiantes, así como de las prioridades en política exterior.

Durante el período de la dictadura (1973-1990), la política económica chilena dio un giro radical con la adopción del neoliberalismo, introduciendo reformas estructurales que transformaron profundamente la economía del país. Influenciado por economistas conocidos como los “Chicago Boys”, el régimen militar implementó reformas como la privatización de empresas estatales, una drástica reducción de los aranceles, la liberalización del comercio y la apertura al capital extranjero. Estas políticas marcaron el fin de la estrategia de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). Si bien lograron insertar a Chile en la economía global, también aumentaron las desigualdades socioeconómicas y expusieron al país a la volatilidad de los mercados internacionales. Durante este período, Chile se convirtió en un laboratorio de políticas neoliberales en América Latina, adoptando un modelo exportador basado en ventajas comparativas estáticas, principalmente en recursos naturales como la minería y el sector agrícola.

Con el retorno a la democracia en 1990, Chile continuó su proceso de apertura económica, pero con un enfoque renovado. Además de la apertura unilateral, los gobiernos de la Concertación adoptaron una política de “regionalismo abierto”, que implicaba la firma de acuerdos comerciales bilaterales, regionales y plurilaterales orientados a diversificar los mercados de exportación y fortalecer la competitividad de la economía en un entorno global. Esta etapa estuvo marcada por acuerdos con socios estratégicos como Estados Unidos, la Unión Europea y países de Asia como China, Japón y Corea del Sur. Al mismo tiempo, el país consolidó un marco de estabilidad macroeconómica, con políticas fiscales y monetarias prudentes, así como un sistema financiero robusto que atrajo inversión extranjera directa (IED) y potenció el crecimiento exportador.

Sin embargo, el crecimiento en el número y alcance de los acuerdos suscritos no ha estado exento de desafíos. La estrategia comercial de Chile presenta limitaciones en su estructura exportadora, dominada por un reducido número de productos, destinos y empresas (Sossdorf, 2024). Además, la integración de Chile en la economía global ha implicado concesiones significativas en áreas como derechos de propiedad intelectual y restricciones a la política industrial, limitando la capacidad del Estado para implementar estrategias de desarrollo productivo. Los acuerdos Norte-Sur, en particular, han restringido herramientas clave de política industrial, acentuando el papel de Chile como exportador de materias primas, en lugar de diversificar hacia sectores de mayor valor agregado y contenido tecnológico (Ahumada & Sossdorf, 2017; Ahumada, 2019).

Este análisis es particularmente relevante en el contexto actual de crecientes tensiones comerciales globales y fragmentación del sistema multilateral de comercio. En este escenario, las economías pequeñas y abiertas, como Chile, enfrentan desafíos

significativos para mantener su competitividad y diversificar sus mercados. Además, cuestiones emergentes como el comercio sostenible, el cambio climático y los estándares laborales se han vuelto cada vez más centrales en las negociaciones comerciales, exigiendo una revisión crítica de las estrategias adoptadas.

Desde una perspectiva comparativa, el caso chileno ofrece lecciones significativas para otros países en desarrollo. En particular, destaca cómo una economía pequeña ha logrado construir una extensa red de acuerdos comerciales, aunque con limitaciones estructurales en su diversificación exportadora y en la implementación de políticas de desarrollo productivo. La metodología empleada —que combina un Índice de Profundidad de los Acuerdos Económicos-Comerciales con el análisis de la cobertura de flujos comerciales— permite una evaluación integral que subraya tanto los logros como las áreas pendientes de mejora en la estrategia de inserción comercial de Chile.

Finalmente, este estudio no solo examina los impactos externos de los acuerdos comerciales, sino que también explora sus implicancias internas, incluyendo los desafíos relacionados con la concentración económica, la desigualdad y el desarrollo de capacidades productivas y tecnológicas. Al proporcionar un análisis detallado de los principales acuerdos suscritos por Chile, esta investigación ofrece una contribución crítica para el diseño de políticas comerciales más inclusivas, diversificadas y sostenibles en el futuro.

El resto del trabajo se organiza de la siguiente manera. La segunda sección explora la evolución histórica de la política comercial de Chile entre 1973 y 2023, dividida en tres períodos clave: las reformas neoliberales y la apertura unilateral bajo la dictadura militar (1973-1990), el regionalismo abierto y la diversificación en democracia (1990-2010), y los desafíos y oport-

tunidades en el contexto de fragmentación comercial reciente (2010-2023). Este análisis destaca los cambios en las prioridades económicas y políticas a lo largo de estas cinco décadas.

La tercera sección se centra en estudios de caso de cuatro Acuerdos Económicos-Comerciales que han sido fundamentales para la inserción comercial de Chile: el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, el Tratado de Libre Comercio con China, el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, y el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP). Cada caso analiza los objetivos, características, resultados y desafíos específicos de estos acuerdos.

En la cuarta sección se realiza un análisis integral de los acuerdos comerciales firmados por Chile entre 1990 y 2023, evaluando dos aspectos clave: su profundidad, medida a través del índice que refleja el alcance de las disposiciones incluidas en los tratados, y su uso, analizado en términos de la cobertura de los flujos comerciales. Este enfoque permite identificar fortalezas y limitaciones en la estrategia de inserción comercial chilena, proporcionando un marco para discutir cómo estos acuerdos han contribuido al desarrollo económico del país y qué desafíos persisten en un contexto de creciente complejidad global.

Finalmente, la quinta sección presenta reflexiones finales, resumiendo los principales hallazgos del análisis y destacando su relevancia para el futuro de la inserción comercial de Chile. Esta sección también aborda las lecciones que pueden extraerse del caso chileno, ofreciendo perspectivas para optimizar la política comercial y para enfrentar los desafíos de un entorno internacional cada vez más fragmentado.

II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA POLÍTICA COMERCIAL DE CHILE (1973-2023)

II.1 Reformas neoliberales y apertura unilateral (1973-1990)

Entre 1973 y 1990, Chile implementó una serie de reformas neoliberales radicales que transformaron su modelo económico. Estas reformas, impulsadas por la dictadura militar, buscaron insertar al país en la economía global mediante una liberalización comercial agresiva, caracterizada por la apertura unilateral, la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias, y la promoción de exportaciones.

En efecto, la apertura comercial fue uno de los pilares fundamentales de las reformas emprendidas bajo la dictadura militar (Sáez, 2007). El objetivo fue aprovechar las ventajas comparativas estáticas de la economía, aumentar y diversificar el desarrollo exportador y mejorar el acceso a nuevos productos y bienes de capital a un menor precio.

Al momento en que se realiza el golpe de estado en 1973, la política comercial y cambiaria había alcanzado un alto grado de complejidad y restricciones. A modo ilustrativo, en diciembre de 1973, el arancel máximo aplicado era de 220% con una tasa promedio de 94% y una modal de 90% (Lederman, 2005).

Ante ello, la dictadura militar inició una drástica reforma comercial, la cual comprendió: 1) un diseño de regla del tipo de cambio real, 2) la implementación de un régimen de tipo de cambio nominal reptante para mantener la competitividad del tipo de cambio, 3) una reducción los aranceles de importación, 4) la eliminación de licencias de importación y prohibiciones, y 5) la implementación de un esquema de promoción de exportaciones.

En mayo de 1974 fue creada la Comisión de Asesoría de Política Arancelaria (en adelante la Comisión) bajo la presidencia de Sergio de Castro. Esta Comisión estaba encargada de elaborar un programa de la reforma arancelaria. Para ello, la Comisión propuso que el proceso arancelario debía ser implementado en forma gradual en un período de tres años con una estructura tarifaria escalonada de tres niveles: 25% para productos primarios, 30% para bienes intermedios y 35% para bienes de capital. Asimismo, los acuerdos internacionales, como el Pacto Andino y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), serían respetados.

No obstante, la política de liberalización comercial aplicada generó conflictos con los socios comerciales de Chile en Sudamérica y culminó con el retiro de Chile del Pacto Andino en 1976. La dictadura militar consideraba que la Decisión 24 del Pacto, referida a los aranceles aplicados a terceros países y al régimen común para la inversión extranjera, constituía un obstáculo a la estrategia de integración de Chile al resto del mundo. En efecto, la Decisión 24 fijaba el porcentaje máximo de remesas al exterior en 14%; la obligación de transformar la inversión extranjera en nacional o mixta; y la prohibición de adquirir acciones, participaciones o derechos de propiedad de inversionistas nacionales, por parte de capitales extranjeros.

Como resultado de esta política de liberalización comercial, el arancel máximo imperante a comienzos de 1974 pasó de 160% a 10% en 1979, mientras que el arancel promedio disminuyó de 67% a 10,1%, en el mismo período.

La adopción de un arancel uniforme implicaba la aplicación del principio de neutralidad, garantizando el mismo nivel de protección a todos los sectores. Por lo tanto, las fuerzas del mercado serían las que operarían para asignar de la forma más eficiente

los recursos. Otro efecto de esta política es que se minimizaron los efectos del lobby de los distintos sectores productivos y, finalmente, se produciría una simplificación en la administración de la aplicación y cobro de los derechos aduaneros¹.

Las barreras no arancelarias fueron eliminadas en los dos primeros años de la dictadura militar. En 1973, 187 productos estaban sujetos a prohibición de importación. Para 1976 esta cifra se redujo a sólo seis productos. Las licencias de importación llegaban a 2.278, mientras que en enero de 1974 se habían eliminado completamente (Lederman, 2005). Los depósitos previos también fueron eliminados en agosto de 1976².

En el ámbito de la promoción de exportaciones, se creó una nueva institucionalidad en 1974. Tal institución fue ProChile, la que fue considerada como parte del Ministerio de Economía. Posteriormente, en 1979 fue incorporada a la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON), organismo dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores y que fue creada en 1978.

En resumen, las reformas implementadas durante este período se caracterizaron por su amplitud y velocidad (Sáez, 2005). Uno de los aspectos cuestionables de la reducción de aranceles fue precisamente la rapidez con que se implementó. Algunos economistas argumentaban que la rapidez de la reducción arancelaria traería altos niveles de desempleo.

1 Existe cierto consenso en la literatura de la apertura comercial chilena sobre las ventajas de la aplicación del arancel uniforme (Meller, 1994; Lederman, 2005; Herreros, 2007).

2 Los depósitos previos consistían en un depósito a 90 días sin interés en el Banco Central equivalentes a 10.000 por ciento del valor CIF de las importaciones.

En 1979, en forma complementaria a la liberalización comercial, se aplicó un programa de estabilización, fijando el tipo de cambio nominal en \$39 por dólar como una forma de anclar la inflación. El tipo de cambio permaneció fijo hasta el 14 de junio de 1982. Los efectos de esta medida fueron una apreciación del tipo de cambio real y un incremento sustantivo en el déficit de la cuenta corriente.

A lo anterior se sumó un escenario internacional complejo con un aumento del precio del petróleo y de las tasas de interés externas. En el ámbito interno, el excesivo nivel de gasto y endeudamiento, junto con una débil regulación bancaria y un dólar barato, arrojó como resultado que la carga financiera de la deuda externa fuera muy compleja de administrar, derivando en una crisis de balanza de pagos y comprometiendo la estabilidad financiera de Chile.

El abandono de la política de tipo de cambio fijo implicó una devaluación del peso. El tipo de cambio aumentó en un 94% en 9 meses. El PIB cayó un 14,1% en 1982 y un 3% en 1983. Las pérdidas de los bancos alcanzaron a US \$671 millones y la intervención del Banco Central para el rescate del sistema financiero le costó al país el 35,2% del PIB (Sanhueza, 1999).

Como resultado de la política cambiaria aplicada entre 1977 y 1981, la balanza comercial acumuló un importante déficit de 14,5% del PIB en 1981. En este período, el valor de las importaciones se triplicó mientras que el valor de las exportaciones aumentó en un factor menor a 2. La diferencia se debió fundamentalmente a la caída de los términos de intercambio en un 2,5% durante el periodo 1980-1981 sumado con una caída del precio del cobre de 20% en 1981.

Como parte del proceso de ajuste, entre 1983 y 1985, se experimentó un retroceso en el proceso de liberalización del comercio. A mediados de 1983, las tarifas arancelarias subieron desde 10% a 20% y, posteriormente, a 35% en septiembre de 1984. Cabe destacar que esta tarifa de 35% correspondió al nivel consolidado por Chile en el GATT durante la Ronda de Tokio.

Diversos economistas opositores a la dictadura militar argumentaban que el Estado debía tener un papel más activo para apoyar o desarrollar industrias claves, utilizando para estos efectos los instrumentos de política comercial disponibles. Otros asignaban un rol más relevante al lobby de las asociaciones gremiales de empresarios que obligó a tomar medidas más pragmáticas, como por ejemplo las privatizaciones de las empresas intervenidas y las comisiones con los gremios empresariales.

A mediados de 1985 se vivió una nueva etapa de liberalización del comercio. Efectivamente, el arancel se redujo a 20% en 1985 y luego a 15% en 1988 (Lederman, 2005), nivel que se mantuvo hasta 1990.

El nuevo esfuerzo de apertura esta vez fue acompañado de medidas compensatorias como la aplicación de sobretasas y bandas de precio para así tener medidas de defensa comercial y evitar costos de ajuste en desempleo en casos, por ejemplo, de pérdida de competitividad en una industria. En efecto, las bandas de precio se aplicaron para el trigo, el azúcar y el aceite de maravilla con el objetivo de proteger a la agricultura tradicional que utilizaba intensivamente mano de obra.

El proceso de liberalización comercial implicó que distintos grupos de interés debieran asumir importantes costos. Los ideólogos de la estrategia de apertura comercial estimaron que los costos de la rebaja de aranceles y eliminación de barreras

arancelarias serían compensados con un mayor tipo de cambio y con una serie de mecanismos que incentivarán las exportaciones. En la práctica, los resultados no fueron los esperados.

Aunque la dictadura militar se encontraba sin una oposición real para implementar sus reformas, algunos analistas consideran que eso no significa que estuvieran exentos de enfrentar las presiones de grupos de interés con objetivos contrapuestos.

Lederman (2005) clasifica los mecanismos de compensación utilizados en las distintas etapas del proceso de liberación comercial en mecanismos: a) Directos, b) Indirectos, c) Transversales, d) Excluyentes; y e) Políticos.

En la primera etapa de la liberalización los mecanismos directos de compensación utilizados fueron: la devolución del impuesto al valor agregado (IVA); la devolución del impuesto de importación pagado sobre los insumos que serían reexportados; y el subsidio dirigido a la pesca y plantación de madera de exportación. En cuanto a los mecanismos indirectos, el más importante fue la depreciación del tipo de cambio real.

Durante la primera etapa de liberalización también se aplicaron otros incentivos de tipo excluyente como, por ejemplo, el crédito subsidiado a los productores agrícolas y el fondo de estabilización del precio para los productos derivados de la leche, carne, lana, pollo, cebollas y papas, los cuales no fueron eliminados sino hasta 1977.

Asimismo, durante el período que va desde 1983 a 1985, en el cual el país estaba bajo los efectos de la crisis, se aplicaron sobretasas a las importaciones que respondía a las presiones de los distintos sectores industriales que afirmaban que los

productos importados que competían con ellos estaban siendo subsidiados por sus gobiernos de origen.

En respuesta a las presiones de los distintos gremios industriales, la dictadura militar optó por una flexibilización de su política de liberalización y nombró a distintos dirigentes del sector privado en carteras claves como economía, vivienda, agricultura y minería.

La llegada de Hernán Büchi a la cartera de Hacienda en 1985 y de otros ministros con un perfil técnico permitió retomar la senda de liberalización comercial. A lo anterior, se sumó la presión de los exportadores y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos.

En esta etapa se agregaron otros incentivos a los exportadores como el reintegro simplificado para las exportaciones no tradicionales, mientras que a los importadores de bienes de capital se les permitió postergar el pago de los derechos aduaneros por siete años. Los exportadores que usaban este beneficio estaban exentos del pago de dichos derechos.

Si bien las reformas lograron una reducción significativa de los aranceles y facilitaron el acceso a bienes de capital, también profundizaron la dependencia de Chile en la exportación de productos primarios, limitando la diversificación productiva y exacerbando las desigualdades socioeconómicas.

En resumen, las reformas neoliberales implementadas entre 1973 y 1990 transformaron radicalmente la política comercial chilena. La reducción drástica de aranceles, la eliminación de barreras no arancelarias y la creación de una institucionalidad para promover exportaciones insertaron a Chile en la economía global de manera acelerada. No obstante, la rapidez y el enfoque

unilateral de estas reformas generaron importantes costos, como el aumento de las desigualdades socioeconómicas, la exposición a la volatilidad de los mercados internacionales y una crisis de balanza de pagos en los años 80. Estas lecciones serían cruciales para orientar las estrategias de apertura comercial en la etapa democrática.

II.2 Regionalismo abierto y diversificación en democracia (1990-2010)

Con el regreso de la democracia, las nuevas autoridades enfrentaron como principal desafío el generar confianza en la capacidad del nuevo gobierno para gobernar, y más específicamente, que el programa económico contemplara medidas económicas razonables (Foxley, 1993; Perry & Leipziger, 1999).

En este contexto, corresponde resaltar que Chile logró un consenso político en torno al modelo económico a desarrollar y a la idea de crear un ambiente de negocios propicio para el desarrollo del sector privado.

En este sentido, durante el período de transición democrática iniciada en los 90, aunque no todos los sectores que integraban la coalición de gobierno estaban de acuerdo con el sistema económico imperante, sí tuvieron la capacidad de reconocer los enormes costos que implicaría cambiar de modelo.

En el ámbito de la política exterior, el desafío consistía en avanzar significativamente en la proyección internacional de la economía chilena. En ella, la política comercial ocupó un papel importante, fijando un conjunto diverso de prioridades:

1. Normalizar las relaciones financieras con el resto del mundo, renegociación de la deuda externa

2. Abrir más la economía, reduciendo el riesgo-país, negociar acuerdos comerciales y asegurar mercados para las exportaciones.
3. Captar inversión de capitales y tecnología para afianzar el desarrollo nacional.

La política exterior –y más específicamente la política comercial- fue entendida como un instrumento en el fomento de una economía cada vez más competitiva internacionalmente de acuerdo al Mensaje Presidencial del 21 de mayo de 1990. De esta forma se especificaron un conjunto de medidas concretas que enfatizaban este rol, como, por ejemplo:

- * La apertura de nuevas oficinas comerciales de ProChile y el refuerzo de otras ya existentes, dando una señal política de pragmatismo.
- * El envío de misiones comerciales a México, los países escandinavos, la Unión Europea, Europa Central y Medio Oriente.

Lo anterior fue complementado con el perfeccionamiento de la información comercial y la organización de campañas especiales de difusión para colocar los productos chilenos en los mercados internacionales.

Asimismo, se incrementó la participación en ferias internacionales y se comenzó a concebir la idea de negociar un acuerdo de cooperación económica con la UE y fortalecer la Asociación Latinoamérica de Integración. Esta ofrecía “un marco jurídico flexible para avanzar tanto en el plano bilateral como en el regional”, como conductora del proceso de integración en América Latina y el único esquema de integración al que Chile pertenecía.

En resumen, durante el primer gobierno democrático tras la dictadura se decidió complementar la política comercial con una política de acuerdos comerciales bilaterales destinada a hacer frente al reducido tamaño de la economía chilena y, de esta forma, generar la escala adecuada de producción que permitiera dar el salto a la “segunda fase exportadora”.

Además, en enero de 1991 el arancel de Chile se redujo de 15% a 11%. Esta rebaja arancelaria tenía como objetivo disminuir la apreciación de la moneda chilena producto del creciente flujo de capitales que llegaban al país, siendo aprobada por unanimidad en el Congreso (Herrereros, 2007). Posteriormente, en 1998 se aplicó una rebaja arancelaria unilateral progresiva que permitió que en 2003 se estableciera un arancel de 6%, el cual se mantiene hasta hoy.

A comienzos de los noventa se empieza a aplicar la nueva política de regionalismo abierto. Así, en enero de 1991 se dio inicio a la negociación de un Acuerdo de Complementación Económica (ACE) con México en el marco de la ALADI. Asimismo, continuaron en forma paralela las negociaciones de la Ronda de Uruguay al alero de la Organización Mundial del Comercio. Por ende, la política comercial de Chile durante los gobiernos de la Concertación siguió una aproximación “lateral” que se materializó en tres frentes: una profundización de la política unilateral de arancel uniforme a las importaciones; una intensa política de suscripción de acuerdos comerciales bilaterales y plurilaterales, y una activa participación en el ámbito de las negociaciones comerciales multilaterales (Sáez y Valdés, 1999).

El acuerdo con México se constituyó en el primer ACE (N° 17) de esta nueva etapa de acuerdos bilaterales. Mediante este se pretendía entregar las siguientes señales:

- * Definir a México como la puerta de entrada al NAFTA.
- * Dar una señal política de reinserción en América Latina.

El ACE con México se suscribió en septiembre de 1991 y su cronograma de desgravación arancelaria entró en vigencia el 1° de enero de 1992. Luego vendrían los ACE con Venezuela, Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú (todos miembros de la Comunidad Andina). La política de negociar acuerdos de carácter bilateral permitió que Chile lograra contar, en un plazo de aproximadamente 5 años, con acuerdos con prácticamente todos los países de América Latina.

Las principales características de estos primeros acuerdos bilaterales es que se encontraron focalizados principalmente en la eliminación de las restricciones, tanto arancelarias como no arancelarias, que se aplican al movimiento de bienes, en lo que se denominó acuerdos de primera generación a los acuerdos de complementación económica suscritos en el marco de la ALADI. Por lo tanto, su objetivo consistió en reducir las barreras arancelarias a través de cronogramas de desgravación a un conjunto específico de bienes.

Si en un comienzo los acuerdos bilaterales estuvieron dirigidos hacia América Latina, privilegiando una relación Sur-Sur, a fines de los noventa el eje de las negociaciones cambió hacia Canadá, México, América Central, Europa y Estados Unidos, con una clara orientación Sur-Norte (Hachette, 2001).

A partir de las negociaciones con Canadá se adoptó un nuevo esquema de negociación siguiendo, esta vez, el modelo NAFTA, el cual se caracterizó por una mayor complejidad y cobertura en cuanto al número de disciplinas involucradas en la negocia-

ción. Este tratado fue el primero en ampliar el alcance de los acuerdos comerciales, incorporando disciplinas adicionales a las relacionadas con el acceso al mercado de bienes, como son los servicios, inversiones y propiedad intelectual, entre otros. De esta forma, el Tratado de Libre Comercio con Canadá se transformó en un modelo para las negociaciones que emprendió Chile a partir de ese momento.

Los llamados acuerdos de segunda generación, además de la eliminación de las restricciones arancelarias y la utilización del sistema armonizado basado en las reglas de origen, se focalizaron en buscar un contrapeso a la forma en que los gobiernos organizan y regulan sus economías a través de las compras públicas, el respeto de los derechos de propiedad intelectual, la regulación de determinados sectores de servicios y la administración de las políticas de competencia.

Dentro de los acuerdos de segunda generación suscritos por Chile se encuentran el TLC con Canadá que entra en vigor en 1997); el TLC con México con vigencia desde 1999 y el TLC entre Chile y Centro América de 2002.

A partir de 2000, Chile logró suscribir dos importantes acuerdos comerciales: el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea (2003) y el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (2004). Ambos acuerdos fueron un objetivo que estuvo presente en la política comercial de Chile por más de una década y tienen un significado especial por la profundidad de los acuerdos alcanzados y porque demuestran el valor de la persistencia de la política comercial de Chile.

Si bien las negociaciones no estuvieron exentas de dificultades, el TLC con Estados Unidos significó una nueva fase de profundización de los Acuerdos Comerciales. Este forma parte

de un grupo de acuerdos comerciales de tercera generación que fueron negociados casi simultáneamente con mega mercados como la Unión Europea y Corea del Sur.

Los acuerdos de tercera generación se distinguen de los de segunda generación por el hecho de incluir compromisos que van más allá de los alcanzados en los acuerdos tipo NAFTA en temas como propiedad intelectual, aspectos laborales y ambientales. Además, contienen disposiciones más ambiciosas en materias que sobrepasan lo meramente comercial.

En efecto, el TLC con Estados Unidos en materia de comercio de bienes consolidó las preferencias arancelarias del Sistema General de Preferencias (SGP), y creó nuevos accesos preferenciales para compensar las preferencias otorgadas por EE.UU. a terceros países.

El TLC con Estados Unidos liberalizó todos los productos, e incluyó el comercio transfronterizo de servicios, inversiones, comercio electrónico, nuevas obligaciones en materia de propiedad intelectual, trato nacional en contratación pública y disposiciones en materia laboral y ambiental en el cuerpo del Tratado. También incluyó disciplinas en materia de solución de controversias, particularmente en lo que se refiere a la compensación monetaria en caso de incumplimiento de un fallo arbitral (Jara, 2005).

De acuerdo con la nomenclatura de la Unión Europea, los acuerdos de tercera generación se caracterizan, en el caso de la Unión Europea, por ampliar el alcance de la asociación a los ámbitos políticos y de cooperación, incorporando la cláusula democrática, la cláusula evolutiva, y el concepto de cooperación avanzada. La cláusula democrática estipula el respeto de los principios democráticos y de los derechos humanos como

fundamento de cooperación; la cláusula evolutiva permite ampliar el acuerdo con el fin de aumentar los niveles y campos de cooperación; y la cláusula de cooperación agrega a las áreas tradicionales nuevos ámbitos de cooperación.

El Acuerdo de Asociación Estratégica (AAE) de Chile con la Unión Europea que entró en vigor en 2003, sin embargo, fue más allá de esta definición, ya que refuerza el diálogo político, hace aún más estrechos los vínculos económicos y comerciales y fortalece el pilar de la cooperación, posibilitando la cooperación política. De esta forma el AAE de Chile con la UE, fue calificado por Pascal Lamy, Comisario de Comercio de la Comisión Europea durante la negociación, como un acuerdo de cuarta generación, pues el capítulo referido al ámbito económico y comercial fue el más ambicioso que la Unión Europea había suscrito hasta ese momento.

Durante el periodo democrático entre 1990 y 2010, Chile implementó una estrategia de regionalismo abierto que combinó la liberalización unilateral con una intensa negociación de acuerdos bilaterales y plurilaterales. Esta política permitió al país diversificar sus mercados de exportación e integrar disciplinas modernas en sus acuerdos, como servicios, propiedad intelectual y estándares ambientales y laborales. Sin embargo, esta mayor apertura hacia disposiciones más allá del comercio de bienes también implicó una reducción significativa del espacio de políticas de Chile, al limitar el margen de acción para implementar políticas industriales, regulatorias y de desarrollo productivo.

Aunque estas políticas consolidaron la inserción internacional de Chile y reforzaron su reputación como un socio comercial confiable, también evidenciaron desafíos estructurales relacionados con la dependencia de sectores primarios, la escasa diversificación de su canasta exportadora y la limitada

capacidad para avanzar hacia sectores de mayor valor agregado. En este contexto, la estrategia de regionalismo abierto, si bien exitosa en términos de integración comercial, resaltó las tensiones inherentes entre la apertura económica y la autonomía en la formulación de políticas públicas. Estos logros y desafíos marcaron la transición hacia una estrategia de comercio más sofisticada, pero también más condicionada por las reglas impuestas en el marco de los acuerdos internacionales.

II.3 Desafíos y oportunidades en el contexto de la fragmentación comercial (2010-2023)

En los últimos trece años, la política comercial chilena ha consolidado la liberalización perseguida desde las reformas neoliberales y el regionalismo abierto de la década de los 90. Actualmente, Chile cuenta con 34 Acuerdos Económicos-Comerciales que abarcan 65 economías, representando aproximadamente el 88% del PIB mundial. Esta red, una de las más amplias a nivel global, ha situado a Chile como un líder regional y mundial en la suscripción de acuerdos comerciales. Además, el país continúa negociando activamente nuevos acuerdos, lo que refuerza su posición en la arena internacional.

Las iniciativas de integración comercial recientes han incorporado marcos regulatorios modernos, alineados con visiones contemporáneas, e introducido nuevas áreas temáticas, como PYMEs, comercio digital y capítulos de género dando paso a los acuerdos de última generación. Estas innovaciones reflejan un esfuerzo por mantener la relevancia de los acuerdos comerciales en un contexto global cambiante. Ejemplos destacados incluyen la modernización de acuerdos con Argentina, Brasil, Ecuador, Paraguay y Uruguay, actualizando los instrumentos sobre liberalización de bienes; la firma de tratados con países asiáticos como Malasia, Vietnam y Tailandia; la entrada en vigor

del Acuerdo de Asociación de Economía Digital (DEPA) con Nueva Zelanda y Singapur; y la ratificación del CPTPP en 2023, considerado uno de los acuerdos más profundos a nivel global por la cantidad de disposiciones más allá de bienes que contiene.

A pesar de estos avances, la estrategia comercial chilena ha enfrentado desafíos significativos. La pandemia del COVID-19 y la crisis social de 2019 destacaron la vulnerabilidad de la economía chilena a shocks externos e internos. Durante el segundo trimestre de 2020, el PIB cayó un 14,1% respecto al mismo periodo de 2019, afectando tanto las exportaciones como las importaciones (Marcel, 2020). Las exportaciones sufrieron debido a la desaceleración de la demanda de China, mientras que las importaciones disminuyeron significativamente con la caída de la demanda interna. Sin embargo, algunos sectores mostraron resiliencia. Las exportaciones de servicios crecieron un promedio de 10,5% entre 2018 y 2020, alcanzando un crecimiento acumulado del 22,3% en 2021, mientras que las importaciones se recuperaron con fuerza, impulsadas por el consumo y la inversión, destacando el papel estratégico de China y el resto de Asia como socios clave (Marcel, 2021).

La pandemia subrayó la importancia de la cooperación internacional y de mantener relaciones comerciales estables. Asimismo, planteó la necesidad de preparar estrategias comerciales más resilientes frente a futuros eventos disruptivos, como los que pueden derivarse de la crisis climática. La diversificación de mercados y productos, así como la inclusión de cláusulas de sostenibilidad en los acuerdos, se perfilan como aspectos clave para fortalecer la estrategia comercial chilena.

Otro desafío crítico para la política comercial chilena ha sido la tendencia creciente hacia la fragmentación del comercio internacional, caracterizada por el incremento del proteccionismo

y la intensificación de tensiones geopolíticas. La rivalidad entre China y Estados Unidos, las dos mayores economías del mundo, se ha convertido en un factor estructural que redefine las reglas del comercio global. Desde la guerra comercial iniciada en 2018 hasta el impacto de la guerra en Ucrania a partir de 2022, estas tensiones han reducido los flujos comerciales bilaterales entre ambas potencias, afectando el comercio global. La imposición recíproca de aranceles y restricciones, así como la relocalización de cadenas de suministro críticas, han incrementado los costos de transacción y alterado la dinámica de los mercados globales.

Este entorno presenta serios retos para economías pequeñas y abiertas como la chilena, cuya estrategia comercial ha dependido en gran medida de un orden multilateral estable. En un contexto de creciente fragmentación, la habilidad de Chile para negociar nuevos acuerdos o modernizar los existentes enfrenta limitaciones, ya que los principales actores globales están priorizando agendas más proteccionistas y orientadas hacia la seguridad económica. Un ejemplo claro es el “nearshoring” y “friendshoring”, estrategias promovidas por Estados Unidos y la Unión Europea para reducir la dependencia de China en sectores clave, como los semiconductores y las energías renovables. Estas iniciativas podrían limitar el acceso de Chile a cadenas de valor estratégicas, a menos que el país diversifique sus relaciones comerciales y fortalezca sus capacidades productivas internas.

Además, la transición hacia un comercio más fragmentado también ha traído consigo cambios en las reglas del juego que afectan directamente la competitividad de las exportaciones chilenas. Por ejemplo, la creciente adopción de estándares ambientales, laborales y de sostenibilidad en los acuerdos comerciales, si bien abre oportunidades para posicionar productos diferenciados, también impone exigencias que pueden ser difíciles de cumplir para las pequeñas y medianas empresas chilenas,

limitando su capacidad de participar en mercados desarrollados. La reciente inclusión de capítulos de género, digitalización y sostenibilidad en acuerdos de última generación, como el CPTPP y el DEPA, ilustra este cambio en las prioridades globales, pero también subraya la necesidad de que Chile desarrolle políticas complementarias para maximizar los beneficios y mitigar los costos asociados a estos compromisos.

Un aspecto adicional que merece atención es cómo estas tensiones afectan la relación de Chile con sus principales socios comerciales, particularmente China y Estados Unidos. Por un lado, China sigue siendo el mayor destino de las exportaciones chilenas, especialmente en el sector minero. Por otro lado, Estados Unidos representa un socio estratégico en áreas como la inversión extranjera directa y el acceso a tecnologías avanzadas. La posición de Chile, como un puente entre ambas economías, puede ser una ventaja competitiva si logra gestionar las tensiones y posicionarse como un socio confiable y neutral. Sin embargo, este papel también implica riesgos, ya que decisiones políticas como la adopción de nuevas regulaciones de inversión o la alineación con ciertas agendas pueden ser vistas como movimientos hostiles por alguno de estos actores (Hernández, 2020).

Finalmente, la fragmentación comercial global plantea preguntas críticas sobre la capacidad de Chile para mantener suficiente espacio de políticas en un entorno cada vez más regulado. La integración de disciplinas adicionales, como propiedad intelectual, comercio digital y compromisos ambientales, limita el margen de acción para implementar políticas de desarrollo industrial y diversificación productiva. Esta tensión entre los compromisos asumidos en los acuerdos y las necesidades de desarrollo interno requiere un análisis constante para garantizar que la política comercial no se convierta en un obstáculo para la transformación estructural de la economía chilena.

III. ESTUDIOS DE CASO DE ACUERDOS ECONÓMICOS-COMERCIALES DE CHILE

III. 1 Chile – Estados Unidos

El TLC con Estados Unidos permitió continuar y profundizar la política de apertura comercial, considerándose como un elemento central de la segunda fase exportadora desarrollada en la estrategia de inserción comercial chilena (López y Muñoz, 2015). Su negociación le ofreció a Chile certidumbre jurídica a su sector exportador, así como incentivos a la atracción de inversiones y la actualización de disciplinas e instituciones necesarias para facilitar su camino al desarrollo.

Si bien los primeros intentos de negociar fueron registrados desde el gobierno de Patricio Aylwin y luego en el marco de la Cumbre de las Américas en Miami de 1994 con una invitación para ser parte de NAFTA estas no se iniciaron hasta su anuncio por parte de los presidentes Lagos y Clinton en el año 2000 (Agüero, 2005). El proceso se desarrolló a lo largo de 14 rondas con término en junio del 2003 y culminó con una amplia aprobación por parte de los congresos de ambos países³, entrando en vigencia el 1 de enero de 2004.

Una de las principales dificultades enfrentadas durante la negociación fue la fragilidad del consenso estadounidense sobre la política comercial, ya que, si bien la administración Bush optó por la liberalización comercial como una de sus prioridades económicas, tempranamente debió realizar concesiones. Esto

³ El 24 de julio de 2003 la Cámara de Representantes estadounidense aprobó el TLC por 270 a favor y 156 en contra y el Senado hizo lo propio el 31 de julio de ese año por 65 votos contra 32. Por su parte, la Cámara de Diputados chilena lo aprobó el 7 de octubre de 2003 por 87 votos contra 8 y el Senado votó favorablemente el acuerdo el 22 del mismo mes por 34 votos contra 5.

derivó como resultado de la conciliación de intereses corporativos y económicos locales con la voluntad de promover un sistema económico internacional basado en los principios de no-discriminación y el libre comercio.

La estrategia comercial de la administración Bush fue definida como de “liberalización competitiva”, y tenía como objetivo promover, al mismo tiempo, la liberalización comercial en los planos global, regional y bilateral. Esta estrategia fue duramente criticada por su agresividad, por minar las expectativas de la Ronda Doha y por comprometer demasiados recursos en negociaciones con economías con escaso impacto comercial y económico para Estados Unidos.

El consenso sobre la política comercial se mantuvo durante algún tiempo, lo que permitió la aprobación de los TLCs con Chile, Singapur, Australia, Bahrein y Marruecos, pero fue puesto en serio entredicho durante la discusión del TLC firmado con los países centroamericanos y República Dominicana (CAFTA-DR).

La minoría demócrata de ese entonces se oponía a que la TPA (Trade Promotion Authority) considerara un modelo –por ende, aplicable a varios países- mediante el cual sus socios comerciales se obligaban a dar cumplimiento a su propia legislación laboral y medioambiental. Esto respondía a las demandas de organizaciones sindicales, medioambientales y de la sociedad civil que planteaban que la competitividad de las empresas estadounidenses no podía verse afectada por países que producían más barato debido al incumplimiento de la normativa laboral y medioambiental.

Asimismo, otro tema difícil de la negociación fue el tema farmacéutico, dada una acérrima campaña de lobby por parte de la industria estadounidense para brindar mayores protecciones

a sus intereses, sobre todo ante las perspectivas de una apertura futura a un grupo relevante de socios comerciales de Estados Unidos. Su extraordinario poder de lobby fue desplegado con el fin de lograr compromisos de protección de los derechos de propiedad intelectual más allá de lo acordado a nivel multilateral en el marco de la OMC.

Por su parte, Chile planteó una estrategia cuyo mensaje principal fue transmitir que era un país confiable, que el TLC era beneficioso para ambos países y que sus normas e instituciones eran modernas y acordes con los principales estándares internacionales. El gobierno desechó contratar a una empresa de lobby, optando por desarrollar contactos directos a todo nivel para promover la importancia de la negociación y su posterior aprobación en el Congreso. Igualmente, se desarrollaron diversas gestiones con las principales asociaciones empresariales y sindicales; con centros de estudio y universidades; con los partidos políticos; con estados considerados claves por su representación parlamentaria; y con ONGs y organizaciones de la sociedad civil⁴.

Asimismo, senadores, diputados y partidos políticos de gobierno y oposición se unieron en este esfuerzo bajo la coordinación de nuestra Embajada en Washington. La activa participación de la Central Unitaria de Trabajadores en este proceso permitió mitigar con mucha eficacia las preocupaciones de la AFL-CIO sobre los impactos del TLC en el sector laboral chileno.

⁴ Especial mención merece la constitución de grupos especiales de apoyo al TLC. Los dos principales fueron la Coalición Empresarial (US-Chile Free Trade Coalition) y el Whip Team de la Cámara de Representantes.

III.2 Chile – China

Chile fue el primer país de América del Sur en estrechar lazos con China. En efecto, Chile fue el primer país de América del Sur en establecer relaciones diplomáticas con China –lo que tuvo lugar en 1970–; en 1999, fue el primer país latinoamericano en apoyar el ingreso de China a la Organización Mundial del Comercio y en 2004, fue el primer país de América Latina en reconocer a China como economía de mercado (Embajada de Chile en China, s.f.).

Este acercamiento político resultó económicamente fructífero para el país, puesto que llevaría a que Chile se convirtiera en el primer país con quien China firmó un TLC (Cabrera & Vargas, 2024). La negociación de aquel instrumento, que comenzaría en el año 2002, se dio de manera progresiva, contando con cuatro etapas, que comprenden el Tratado de Libre Comercio en Bienes, el Acuerdo Suplementario sobre el Comercio de Servicios, el Acuerdo Suplementario sobre Inversiones, y el Acuerdo para Evitar la Doble Tributación (Vargas, 2018). En noviembre de 2005, fue suscrito el Tratado de Libre Comercio en bienes, el cual entró en vigor en octubre de 2006, y sus principales objetivos eran ampliar a arancel cero el 97% de los productos en diez años, así como reforzar la cooperación, siendo la inversión uno de los temas clave además del comercio (De la Torre, 2020). Asimismo, este abordaría no sólo reducciones arancelarias, sino también acceso a los mercados, la defensa comercial, las normas de origen y fitosanitarias, así como la cooperación laboral, la seguridad y la responsabilidad medioambiental.

En cuanto a los acuerdos suplementarios, cabe destacar que los mismos entrarían en vigor entre los años 2010 y 2017, hecho que, junto con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio sobre Bienes y la implementación de los mismos,

llevó al país asiático a convertirse en el mayor socio comercial de Chile, el mayor destino de exportaciones y la mayor fuente de importaciones. En efecto, según cifras del Banco Central en cuanto a los años 2016-2017, Chile exportó un total de \$18.752,4 millones de dólares FOB, equivalentes al 27,5% de los envíos nacionales al exterior. Del mismo modo, se importó desde China un total de \$15.552,1 millones de dólares CIF, que corresponden al 23,8% de todas las compras chilenas al exterior y a un aumento de 10,7% del valor importado respecto al año 2016 (Vargas, 2018).

Esto se condice en el hecho de que, desde el 1 de enero de 2015, el 97,2% de las mercancías chilenas han podido hacer ingreso al mercado chino libres de arancel. Por su parte, desde aquella fecha, los productos originarios de China ingresan libre de derechos aduaneros, a excepción del 2% de los productos contenidos en la Lista de Exclusión del TLC.

La intensificación del comercio entre ambos Estados ha desencadenado en la creación de iniciativas estratégicas no tradicionales, las cuales se materializan en diferentes esfuerzos bilaterales, los que incluyen a la firma del Protocolo para la Profundización del TLC entre ambas economías en 2017, en el marco de la Cumbre de Líderes de APEC en Vietnam. Las negociaciones de aquel protocolo constaron de tres rondas, que se llevaron a cabo durante el mismo año. Dentro de ellas, se renegociaron los capítulos de Acceso a Mercados, Reglas de Origen, Procedimientos Aduaneros y Facilitación del Comercio, Política de Competencia, Cooperación Económica y Técnica, además de Comercio de Servicios. Asimismo, se sumaron dos nuevos títulos, a saber, Comercio Electrónico, y Medio Ambiente y Comercio. En el año 2019, finalizó la tramitación parlamentaria del Protocolo de Modernización del TLC con China en Chile,

y en marzo del mismo año entraría en vigor esta modernización del instrumento original.

En cuanto a la evolución de las relaciones comerciales entre ambos países en los últimos años, cabe destacar que el intercambio comercial aumentó paulatinamente desde el 2012 al 2021, teniendo periodos acotados de estancamiento, tales como en el año 2015 y en el año 2019. Durante el periodo 2012-2021, Chile ha mantenido una balanza de pagos positiva con China y, a su vez, al observar aquel margen temporal, es plausible aseverar que las importaciones provenientes del país asiático tienen un comportamiento más estable, mientras que las exportaciones de Chile a China presentan un dinamismo mayor (González, 2022).

Respecto a los productos importados desde China, es imperante señalar que estos se caracterizan por ser, principalmente, bienes industriales con un alto valor agregado y presentan un carácter estratégico para la producción nacional. Por su parte, Chile se ha configurado como un país mono exportador de bienes mineros los que, en promedio, han ocupado el 80,3% de las exportaciones hacia China en el periodo de 2012-2021. A pesar de que existe una gran variedad de productos no mineros que Chile envía hacia dicho país, estos representan conjuntamente en promedio un 19,7% del total de exportaciones (González, 2022).

III.3 Chile – UE

La relación entre Chile y la Unión Europea se ha basado, a lo largo de los años, en el Acuerdo de Asociación (AA) que ambos presentan, que corresponde al segundo Acuerdo de cuarta Generación firmado por la Comunidad, cuyo principal objetivo fue establecer una zona de libre comercio en bienes y servicios en conformidad con las normas de la OMC. Este acuerdo, firmado en el año 2002 y que entró en vigor el 2003,

se vería actualizado por la firma del Acuerdo Marco Avanzado (AMA) y del Acuerdo Interino Comercial (AIC), que tuvo lugar el 13 de diciembre de 2023, modernizando la relación comercial entre las partes.

El proceso de renovación del acuerdo comercial entre ambas partes tiene sus inicios en la I Cumbre de la CELAC de 2013, de la cual formó parte la Unión Europea. Durante dicha cumbre, líderes de la Unión y de Chile acordaron explorar opciones para modernizar el AA. En el año 2015, se realizó un Consejo de Asociación entre ambas partes, en donde se aprobó la creación de un grupo de trabajo conjunto sobre la modernización del Acuerdo de Asociación. El objetivo del grupo era realizar un ejercicio de evaluación del nivel de ambición de las negociaciones en perspectiva para modernizar el Acuerdo de Asociación en todos los ámbitos.

Las negociaciones entre las partes empezaron oficialmente en noviembre del año 2017 y, a partir de ese momento, se realizarían trece rondas de negociación, celebradas bajo el gobierno de Sebastián Piñera. Los objetivos más importantes para Chile en cuanto a la modernización del acuerdo decían relación con mejorar el acceso de los productos agrícolas y pesqueros al mercado europeo, junto con mejorar las disposiciones presentes en el capítulo del mismo respecto a los servicios digitales, dado que, al momento de la ratificación del Acuerdo de Asociación, tal temática no presentaba el nivel desarrollo que en la actualidad ostenta (Hernández, 2022).

Asimismo, se sostuvo que la renovación del acuerdo permitiría un aumento en las exportaciones chilenas de industrias recreativas y tecnológicas, de ingeniería, comunicaciones, transporte y otros servicios, con la expectativa de que la transferencia de conocimiento desde la UE en materia de digitalización e industria 4.0,

sostenibilidad para las pymes, acceso a cadenas globales de valor y asociatividad se produciría (Hernández, 2022).

El proceso señalado con anterioridad presentaría un cierre técnico en el año 2021, y una finalización política el año siguiente, lo cual permitió el surgimiento de dos instrumentos, a saber, el AMA y el AIC. El AIC está centrado en la liberalización del comercio y las inversiones, temáticas que son competencia exclusiva del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo. Por su parte, el AMA presenta pilares políticos, de cooperación, comerciales y de inversión, por lo que se constituye en un acuerdo de competencia mixta, lo que implica que debe ser aprobado por el Parlamento Europeo y también por los parlamentos de cada uno de los Estados Miembros.

Respecto al contenido del AMA, cabe destacar que este acuerdo promueve un desarrollo de carácter sostenible –fomentando protecciones ambientales y laborales–, y, a su vez, presenta un capítulo de género y comercio, lo que “concuera con ejes fundamentales de la política exterior del actual gobierno, vale decir, política exterior turquesa y feminista” (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2023). El acuerdo refuerza la cooperación en ámbitos clave como la democracia y los derechos humanos, protege el derecho del Estado a regular, y establece mecanismos para una sólida colaboración interinstitucional, fomentando la integración y la relación entre Chile y la UE (InvestChile, 2023).

Bajo este marco, es importante señalar que el AMA aumenta el acceso de los productos chilenos al mercado europeo, desde un 94,7% a un 99,6% de las líneas arancelarias, que representan casi el total de las exportaciones chilenas a la Unión Europea. Cuando finalice el calendario de desgravación arancelaria de la UE –el más largo es de siete años–, Chile obtendrá la plena

liberalización del 96,5% de los productos, que representan el 93% del comercio bilateral actual.

En Chile, tanto el AMA como el AIC fueron aprobados en noviembre de 2024. Por su parte, la Unión Europea aprobó el AIC en marzo del mismo año, lo cual, de acuerdo al Consejo Europeo, prepara el terreno para la entrada en vigor del AMA (Vargas, 2024). Cabe destacar que, mientras los países de la Unión no aprueben el AMA, seguirán vigentes los ámbitos políticos y de cooperación presentes en el Acuerdo que entró en vigor en 2003.

III.4 Chile – CPTPP

La firma del CPTPP fue considerada en su momento como un hito, dado que se trató del acuerdo comercial más ambicioso negociado por Chile hasta la fecha. Este acuerdo se caracterizó por contener una serie de compromisos que extendían la liberalización tradicional hacia nuevas áreas, como MiPymes y empresas con propiedad estatal (López et al., 2024).

A su vez, es importante destacar la controversia del retiro por parte de Estados Unidos en la participación del acuerdo que tuvo lugar en febrero de 2017. Posterior a esto, las negociaciones se desarrollaron entre los 11 países restantes, que incluyó a Australia, Canadá, Japón, Malasia, Nueva Zelanda, Perú, Singapur, Vietnam y Brunéi.

El proceso de negociación del CPTPP no estuvo exento de polémicas, particularmente por la falta de transparencia al no disseminar públicamente los documentos, y también por elementos del acuerdo como los mecanismos de solución de controversia inversor-Estado o la protección de propiedad intelectual (López et al. 2024). Estas críticas adquirieron más relevancia tanto en

la ciudadanía después de la firma por parte de la ex presidenta Bachelet en marzo de 2018 y transmitiéndose posteriormente a la segunda administración del ex presidente Piñera.

El proceso de ratificación se inició en octubre del 2018, y a pesar de iniciar una acción de suma urgencia, este no concluyó hasta varios años más tarde en octubre del 2022 durante la nueva administración del entonces presidente Boric.

Como se puede apreciar, este periodo abarcó el desarrollo de la pandemia del Covid-19 que bien explica parte de la demora en la ratificación del acuerdo; sin embargo, también cabe destacar que otro factor relevante tuvo que ver con el disenso entre los propios miembros del Congreso Nacional en la cual diversos grupos de diferente connotación política se manifestaron en contra del tratado como demostración en contra del libre comercio, marcando un giro en relación al acuerdo tácito en las élites chilenas respecto de la estrategia comercial chilena efectuada en las tres décadas previas (Ffrench-Davis, 2022).

A pesar de las altas expectativas iniciales, los resultados del CPTPP en su primer año de vigencia para Chile no fueron muy alentadores. Según los datos de 2023, las exportaciones chilenas hacia los países del bloque se contrajeron en un 9,8%, en contraste con el crecimiento del 9,1% registrado en 2022, antes de la entrada en vigor del acuerdo. Esta caída no solo refleja un desempeño negativo en términos absolutos, sino también una disminución en la importancia relativa del bloque como destino de exportaciones chilenas, que pasó de un promedio del 15% en el período 2015-2022 al 13% en 2023. Además, la contracción de las exportaciones chilenas hacia el bloque fue más pronunciada que la disminución general de las exportaciones al resto del mundo.

En cuanto a la composición de la canasta exportadora, el comercio con el CPTPP destacó por su baja diversificación y mayor dependencia de productos primarios en comparación con las exportaciones globales de Chile. En 2023, el 58% de las exportaciones al bloque correspondieron a materias primas, frente al 48% registrado en el comercio mundial. Asimismo, Chile exportó 2.628 productos al CPTPP, significativamente menos que los 3.615 enviados al resto del mundo, lo que refuerza la idea de una limitada diversificación hacia los países del bloque.

El análisis de las ventajas arancelarias otorgadas por el CPTPP muestra un aprovechamiento limitado por parte de Chile. De las 2.930 líneas arancelarias con rebajas adicionales, concentradas en mercados como Japón, Vietnam, Malasia y Canadá, solo se utilizó una fracción mínima. Por ejemplo, en Japón, el 96% de estas ventajas no fueron utilizadas; en Vietnam y Malasia, los porcentajes alcanzaron el 98% y 96%, respectivamente. Además, en la mitad de estas líneas, las exportaciones se redujeron a pesar de las rebajas arancelarias, destacándose casos como la caída en los envíos de jugos de manzana a Japón, que descendieron de US\$18 millones en 2022 a US\$13,6 millones en 2023, a pesar de una significativa reducción del arancel del 19,1% al 4,7%.

A pesar de estos resultados preliminares, el CPTPP ofrece oportunidades a largo plazo. Uno de sus elementos más prometedores es el principio de acumulación de origen, que permite la integración de cadenas de valor entre los países miembros. Sin embargo, hasta ahora, estos beneficios no se han materializado en un impacto tangible. Un ejemplo señalado en los debates del acuerdo fue la posibilidad de importar insumos como mangos de Vietnam, procesarlos en Chile y exportar productos terminados al bloque. Sin embargo, en 2023, no se registraron importaciones

de mangos desde Vietnam ni exportaciones de mermeladas de mango a los países del CPTPP.

En conclusión, el CPTPP no ha generado aún las ganancias esperadas para Chile, ni en términos de diversificación exportadora ni de crecimiento comercial. Los resultados preliminares sugieren un aprovechamiento limitado de las ventajas arancelarias y una dependencia persistente de exportaciones primarias. Este desempeño subraya la necesidad de diseñar estrategias más efectivas para maximizar los beneficios potenciales del acuerdo, incluyendo el fortalecimiento de la diversificación productiva, el desarrollo de capacidades para aprovechar las cadenas globales de valor y un enfoque más proactivo en la promoción de sectores con mayor valor agregado.

IV. EVOLUCIÓN, LOGROS Y DESAFÍOS DE LA ESTRATEGIA DE INSERCIÓN COMERCIAL DE CHILE: UN ENFOQUE EN LA CALIDAD DE LOS ACUERDOS

Desde la década de 1970, Chile ha basado su política de inserción a la economía global mediante una agresiva liberalización comercial y financiera. Esta estrategia permitió un rápido crecimiento de las exportaciones, consolidándose como un motor fundamental del desarrollo económico. En efecto, la participación de las exportaciones de bienes y servicios en el PIB aumentó de un 14% en 1970 a un 32% en 2021, evidenciando el éxito inicial de este modelo. Además, la diversificación de mercados y productos exportados jugó un papel clave en la resiliencia económica del país durante las primeras décadas de apertura.

Sin embargo, desde finales de los años noventa, Chile ha mostrado una creciente pérdida de dinamismo en sus exportaciones reales de bienes y servicios, una tendencia que contrasta con el comportamiento del comercio global (Sossdorf, 2024). Este

cambio marca una nueva etapa en el ciclo exportador chileno, que ha dejado de crecer al ritmo del resto del mundo. El Gráfico 1 ilustra esta evolución, comparando la tasa de crecimiento del volumen exportado de Chile con la del comercio mundial.

En el periodo que siguió a la crisis asiática de 1998 y hasta la crisis financiera global de 2008, las tasas de crecimiento del comercio chileno y mundial fueron similares. Sin embargo, a partir de 2008, se observa un punto de inflexión: Chile registra una tasa promedio de crecimiento del volumen exportado que es inferior a la mundial. Este descenso evidencia un estancamiento relativo frente al dinamismo global, lo que sugiere que Chile enfrenta desafíos estructurales en su estrategia de inserción comercial.

Este comportamiento plantea interrogantes sobre la sostenibilidad del modelo exportador chileno en un contexto global cada vez más competitivo y caracterizado por rápidas transformaciones económicas. Identificar las causas detrás de esta pérdida de dinamismo es esencial para redefinir la política comercial y explorar nuevas oportunidades que permitan revertir esta tendencia.

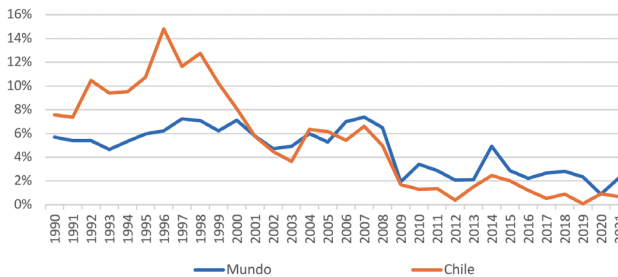
El Gráfico 2 evidencia el amplio alcance de la política comercial chilena, que ha permitido cubrir casi la totalidad de los flujos comerciales a través de acuerdos comerciales. Según la OCDE, Chile posee una de las redes de Tratados de Libre Comercio más robustas del mundo, con acceso preferencial a más del 60% del PIB global. Esta estrategia ha consolidado a Chile como un actor relevante en diversos mercados, destacándose como el principal exportador mundial de productos como cátodos de cobre, yodo y carbonato de litio, entre otros. Además, 94% de las exportaciones no cobre de 2023 tuvieron como destino países con acuerdos

comerciales, respaldadas por una base de 8.256 empresas exportadoras directas⁵.

Sin embargo, esta destacada cobertura comercial no ha sido suficiente para contrarrestar la pérdida de dinamismo en el crecimiento de las exportaciones chilenas, como se observó en el Gráfico 1. Esto sugiere que, si bien la firma de acuerdos comerciales es fundamental, no basta por sí sola para sostener un crecimiento exportador robusto y diversificado.

La alta dependencia de los tratados, junto con la “triple concentración” del valor exportado –en destinos, productos y tamaño de empresas–, plantea desafíos estructurales que deben abordarse. Es imperativo complementar la política comercial con políticas industriales orientadas a la diversificación productiva, el desarrollo de sectores de mayor valor agregado y la integración de pequeñas y medianas empresas en las cadenas globales de valor. Solo así será posible maximizar el impacto de los acuerdos comerciales y superar los actuales desafíos de la estrategia exportadora chilena.

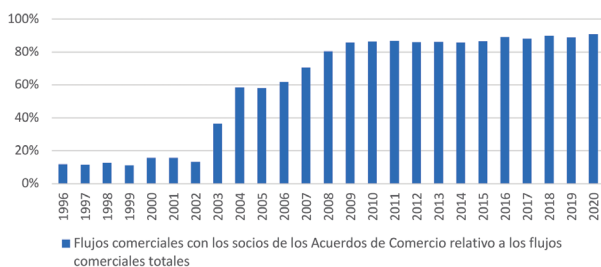
Gráfico 1
Variación anual del volumen de las exportaciones de bienes del mundo y de Chile, 1990-2021
(En porcentajes, medias móviles de cinco años)



Fuente: elaboración propia, sobre la base de la Organización Mundial del Comercio, “Datos de la OMC” [en línea] <https://data.wto.org/es>

⁵ Datos obtenidos de <https://www.subrei.gob.cl/landings/beneficios>.

Gráfico 2
Cobertura de los Acuerdos de Comercio de Chile en términos de los flujos comerciales
(En porcentajes)



Fuente: elaboración propia, sobre la base de Naciones Unidas, Base de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio Internacional [en línea] <https://comtrade.un.org/>.

Tras analizar la cobertura de los flujos de comercio de Chile con sus socios comerciales en el Gráfico 2 y evidenciar la pérdida de dinamismo exportador en el Gráfico 1, resulta relevante profundizar en la calidad de la red de acuerdos económico-comerciales de Chile. Si bien el alcance de los acuerdos ha permitido una amplia cobertura comercial, su profundidad –entendida como el grado de compromiso en áreas más allá de las reducciones arancelarias– también desempeña un papel clave en el impacto de estos acuerdos sobre el comercio y la diversificación económica.

En este contexto, las tablas que se presentan a continuación muestran el índice de profundidad de los acuerdos comerciales de Chile con socios en diferentes regiones: Asia-Pacífico, Unión Europea, Norteamérica y América Latina. Para ello, se utiliza la base de datos “Design of Trade Agreements” (DESTA) en que es posible analizar el diseño y alcance de los acuerdos comerciales preferenciales.

El índice de profundidad se construye como una suma aditiva basada en la presencia de siete provisiones clave en los acuerdos comerciales, otorgando un punto por cada provisión

incluida. Este índice alcanza un máximo de siete, representando el nivel más alto de compromiso en áreas específicas. Las siete provisiones consideradas son:

1. **TLC completo:** Disposición que prevé la reducción de aranceles a cero, con excepciones específicas.
2. **Normas:** Regulaciones técnicas y estándares aplicados al comercio.
3. **Inversiones:** Cláusulas relacionadas con la promoción y protección de los flujos de inversión.
4. **Servicios:** Compromisos para facilitar el comercio y la liberalización de servicios.
5. **Contratación pública:** Regulaciones que garantizan el acceso a los mercados de compras gubernamentales.
6. **Competencia:** Disposiciones que buscan prevenir prácticas comerciales desleales.
7. **Derechos de propiedad intelectual:** Normas para la protección y cumplimiento de la propiedad intelectual.

Un puntaje más alto en este índice indica un acuerdo más profundo, con compromisos que van más allá de las reducciones arancelarias tradicionales, y que abarcan áreas clave de cooperación regulatoria y económica.

Las tablas presentadas permiten analizar no solo la cobertura comercial de los acuerdos, sino también la calidad y el alcance de la red de acuerdos económico-comerciales de Chile en diferentes regiones estratégicas. Esto refuerza la idea de que, si bien los acuerdos profundos pueden generar beneficios en términos de acceso a mercados, también plantean desafíos para la ejecución de políticas soberanas.

Si bien estos acuerdos amplían el comercio y facilitan la integración en las cadenas globales de valor, también establecen

mayores restricciones en áreas como patentes, inversiones, regulaciones financieras y subsidios. Esto puede reducir el margen de maniobra de los países, como Chile, para implementar políticas industriales soberanas que fomenten el desarrollo económico a largo plazo. En este sentido, aunque la mayor profundidad de los acuerdos puede potenciar la inserción comercial, también exige diseñar estrategias complementarias que permitan preservar el espacio de política para implementar medidas industriales y regulatorias que respondan a las prioridades del desarrollo nacional.

La Tabla 1 presenta los acuerdos económico-comerciales que Chile ha firmado con los países del Asia-Pacífico, los cuales comenzaron a materializarse durante el surgimiento de la tercera generación de acuerdos. Este período se caracteriza por la inclusión de compromisos más amplios que trascienden las reducciones arancelarias tradicionales, incorporando disposiciones en áreas como inversiones, servicios, propiedad intelectual y contratación pública. El acuerdo con Corea del Sur, firmado en 2004, es un ejemplo representativo de este cambio hacia acuerdos de mayor profundidad.

Sin embargo, es importante destacar las notorias diferencias en los índices de profundidad que presentan los tratados firmados con los países de esta región. Estas diferencias reflejan las estrategias negociadoras contrastantes utilizadas por los países del Asia-Pacífico. Por ejemplo, naciones como Japón y Australia suelen promover acuerdos más profundos, con compromisos amplios en múltiples áreas. En contraste, países como China, India y algunos miembros de la ASEAN como Malasia, Vietnam y Tailandia tienden a priorizar acuerdos más limitados en alcance, centrados principalmente en reducciones arancelarias y con menor inclusión de provisiones regulatorias.

Esta diversidad de estilos negociadores se traduce en una variación significativa en el índice de profundidad de los acuerdos firmados por Chile. Mientras los tratados con Japón, Australia y Hong Kong alcanzan el puntaje máximo de 7, reflejando su alto grado de profundidad, otros acuerdos, como el de Alcance Parcial firmado con India en 2007, presentan un índice de profundidad de apenas 1. En el caso de los países de la ASEAN, como Tailandia, Malasia y Vietnam, los acuerdos tienen una profundidad moderada, con índices que oscilan entre 3 y 4.

De este modo, los acuerdos profundos firmados con Japón o Australia, que, aunque ofrecen beneficios en términos de acceso a mercados, también imponen restricciones adicionales en áreas como inversiones, propiedad intelectual y regulación de servicios.

Tabla 1
Índice de profundidad de los Acuerdos Económico-Comerciales de Chile con Asia-Pacífico

Acuerdo	TLC	Año de entrada en vigor	Índice de Profundidad
Chile - Corea del Sur	Sí	2004	7
Chile - China	Sí	2006	5
Chile - P4	Sí	2006	6
Chile - Japón	Sí	2007	7
Chile - India	No	2007	1
Chile - Australia	Sí	2009	7
Chile - Tailandia	Sí	2011	4
Chile - Malasia	Sí	2012	3
Chile - Hong Kong	Sí	2014	7
Chile - Vietnam	Sí	2014	3

Fuente: elaboración propia, sobre la base de DESTA.

La presente Tabla 2 refleja los cambios significativos en el formato y contenido de los acuerdos comerciales de Chile con América Latina y el Caribe, destacando la evolución en su

profundidad. Antes del surgimiento de la segunda generación de acuerdos, que inicia con el acuerdo entre Canadá y Chile en 1997, los tratados negociados por Chile en la región no correspondían a TLCs, sino que a Acuerdos de Complementación Económica (ACE) y se caracterizaban por índices de profundidad bajos. Estos acuerdos iniciales, firmados principalmente en la década de los noventa, priorizaban aspectos arancelarios y excluían provisiones más complejas, como las relacionadas con inversiones, servicios o derechos de propiedad intelectual.

Con la entrada en vigor del tratado entre Canadá y Chile, comienza una nueva etapa en la estrategia negociadora chilena, marcada por acuerdos más profundos y amplios en su alcance. A partir de este punto, el índice de profundidad de los acuerdos en América Latina tiende a aumentar, alcanzando su punto máximo en tratados como los firmados con la Alianza del Pacífico, Uruguay, Argentina, Ecuador y Brasil, todos ellos de la década de 2010 y 2020, con un índice de profundidad de 6.

No obstante, se observan excepciones en esta tendencia. Por ejemplo, el acuerdo firmado con Cuba en 2008, que no corresponde a un TLC, mantiene un índice de profundidad limitado (2), debido a su enfoque más tradicional y la ausencia de compromisos en áreas como inversiones o servicios. Asimismo, algunos acuerdos tempranos en la región, como los firmados con Argentina, Colombia, Venezuela y Ecuador en los años 90, presentan índices de profundidad bajos (2 o 3), lo que refleja las limitaciones propias de los instrumentos negociados antes de la consolidación de las estrategias de segunda, tercera y última generación.

Este análisis evidencia cómo, en el contexto de América Latina, los acuerdos negociados por Chile han evolucionado hacia acuerdos más profundos que incorporan provisiones clave en

áreas regulatorias y de cooperación económica. Sin embargo, el desafío persiste en cómo aprovechar estos compromisos para diversificar mercados y fortalecer las cadenas de valor regionales.

La Tabla 3 evidencia el alto índice de profundidad de los acuerdos económico-comerciales que Chile ha firmado con las naciones de Norteamérica, reflejando el carácter avanzado de estas negociaciones. Los tratados con Canadá y Estados Unidos destacan por incorporar un amplio rango de disposiciones más allá de las reducciones arancelarias, como inversiones, servicios, contratación pública y derechos de propiedad intelectual. Este nivel de profundidad implica un alto grado de compromiso por parte de Chile.

En particular, resulta interesante observar la diferencia entre el TLC con Canadá, firmado en 1997, y el TLC con Estados Unidos, que entró en vigor en 2004. Mientras el acuerdo con Canadá representa uno de los primeros tratados de segunda generación, con un índice de profundidad de 6, el acuerdo con Estados Unidos marca el inicio de una tercera generación de acuerdos. Este último alcanza un puntaje máximo de 7 en el índice de profundidad, destacándose por la inclusión de mecanismos avanzados como la resolución de controversias inversionista-Estado y mayores restricciones en áreas como patentes y flujos de capital, alineándose con los estándares que Estados Unidos promueve globalmente.

El tratado con Estados Unidos, en particular, establece un modelo que otros acuerdos posteriores buscan emular, dado su carácter exhaustivo. No obstante, esta profundidad también conlleva limitaciones importantes para Chile en términos de soberanía económica, reduciendo su capacidad para implementar controles de capital, políticas de subsidios, o regulaciones

que puedan entrar en conflicto con los compromisos asumidos en el tratado.

Tabla 2
Índice de profundidad de los Acuerdos Económico-Comerciales de Chile con América Latina

Acuerdo	TLC	Año de entrada en vigor	Índice de Profundidad
Chile – México	No	1991	3
Chile – Argentina	No	1991	2
Chile – Colombia	No	1993	2
Chile – Venezuela	No	1993	2
Chile – Bolivia	No	1993	3
Chile – Ecuador	No	1994	2
Chile – MERCOSUR	No	1996	5
Chile – Perú	No	1998	3
Chile – México	Sí	1999	6
Chile – Centro América	Sí	2002	6
Chile – Cuba	No	2008	2
Chile – Panamá	Sí	2008	5
Chile – Perú	Sí	2009	5
Chile – Colombia	Sí	2009	5
Chile - Alianza del Pacífico	Sí	2016	6
Chile – Uruguay	Sí	2018	6
Chile – Argentina	Sí	2019	6
Chile – Ecuador	Sí	2022	6
Chile – Brasil	Sí	2022	6
Chile – Paraguay	Sí	2024	5

Fuente: elaboración propia, sobre la base de DESTA.

Tabla 3
Índice de profundidad de los Acuerdos Económico-Comerciales de Chile con Norteamérica

Acuerdo	TLC	Año de entrada en vigor	Índice de Profundidad
Chile – Canadá	Sí	1997	6
Chile - Estados Unidos	Sí	2004	7

Fuente: elaboración propia, sobre la base de DESTA.

La Tabla 4 refleja el alto índice de profundidad de los acuerdos económico-comerciales que Chile ha firmado con los países europeos. Esto se alinea con el desarrollo de las segundas y terceras generaciones de tratados de libre comercio, que incorporan un amplio rango de disposiciones más allá de las reducciones arancelarias, como servicios, inversiones y derechos de propiedad intelectual. Acuerdos emblemáticos como el firmado con la Unión Europea en 2003 y con la EFTA en 2004 alcanzan el puntaje máximo de 7 en el índice de profundidad, evidenciando su carácter exhaustivo y su rol como referentes en la política comercial chilena.

En este sentido, el acuerdo con la Unión Europea marcó un hito importante, estableciendo un marco amplio de cooperación económica que no solo abarca compromisos en comercio de bienes, sino también en áreas clave como contratación pública y normativas regulatorias. De igual manera, el tratado con la EFTA (que incluye a Suiza, Noruega, Islandia y Liechtenstein) refuerza el compromiso de Chile con los estándares más altos en acuerdos comerciales globales.

No obstante, es relevante destacar las diferencias en profundidad que presentan algunos de estos acuerdos, particularmente los firmados con Turquía y Reino Unido. A pesar de que ambos pertenecen a la última generación de tratados, su profundidad varía considerablemente. El acuerdo con Turquía, con un índice de profundidad de solo 3, refleja un enfoque más selectivo y limitado en las disposiciones incluidas, consistente con el estilo negociador de este país. Por otro lado, el tratado con el Reino Unido, firmado en 2021 como continuidad del acuerdo con la Unión Europea tras el Brexit, conserva la profundidad máxima (7), replicando los compromisos establecidos en el acuerdo original.

Tabla 4
Índice de profundidad de los Acuerdos Económico-Comerciales de Chile con Europa

Acuerdo	TLC	Año de entrada en vigor	Índice de Profundidad
Chile - Unión Europea	Si	2003	7
Chile – EFTA	Si	2004	7
Chile – Turquía	Si	2011	3
Chile - Reino Unido	No	2021	7

Fuente: elaboración propia, sobre la base de DESTA.

Tal como se observa en la Tabla 5, el Acuerdo Integral y Progresista de Asociación Transpacífico presenta un alto índice de profundidad, alcanzando el puntaje máximo de 7. Este resultado es consistente con la naturaleza del acuerdo, considerado de última generación, y refleja su alcance en múltiples áreas clave que van más allá de las reducciones arancelarias, como los compromisos en inversiones, servicios, contratación pública, normas laborales, medioambientales y derechos de propiedad intelectual.

El CPTPP reúne economías altamente integradas y con estrategias negociadoras orientadas a profundizar sus compromisos comerciales. Países como Australia y Nueva Zelanda, conocidos por buscar acuerdos comerciales amplios y exhaustivos, desempeñaron un papel clave en el diseño y la profundidad de este acuerdo. Por ello, el CPTPP no solo establece estándares avanzados para el comercio internacional, sino que también crea un marco regulatorio que promueve la integración económica entre sus miembros.

El CPTPP representa una oportunidad importante para Chile en su estrategia de inserción global, permitiéndole acceder a mercados relevantes en Asia-Pacífico, Norteamérica y América Latina. No obstante, su profundidad también exige que el país

diseño políticas complementarias que potencien los beneficios del acuerdo mientras se mitigan sus impactos negativos en el espacio de política. La experiencia con este tipo de acuerdos refuerza la necesidad de articular la política comercial con estrategias industriales y de diversificación productiva que permitan aprovechar las oportunidades derivadas de acuerdos profundos como el CPTPP.

Tabla 5
Índice de profundidad del Acuerdo Económico Comercial de Chile con el CPTPP

Acuerdo	TLC	Año de entrada en vigor	Índice de Profundidad
CPTPP	Si	2023	7

Fuente: elaboración propia, sobre la base de DESTA.

En resumen, el análisis de los índices de profundidad de los acuerdos económico-comerciales firmados por Chile refleja un tránsito hacia tratados más amplios y complejos, especialmente en las últimas generaciones de acuerdos. Si bien estos tratados han permitido al país consolidar su posición en mercados estratégicos y fortalecer su integración, también han reducido el espacio regulatorio disponible para la implementación de políticas soberanas.

Esto subraya la necesidad de complementar la política comercial con estrategias nacionales que no solo aprovechen las oportunidades ofrecidas por estos acuerdos, sino que también mitiguen los desafíos asociados a sus compromisos profundos. En este contexto, diseñar políticas industriales e institucionales que equilibren la apertura económica con la promoción del desarrollo sostenible será clave para maximizar los beneficios de la inserción comercial de Chile en un entorno global cada vez más competitivo.

V. REFLEXIONES FINALES: HACIA UNA NUEVA ESTRATEGIA DE INSERCIÓN COMERCIAL PARA EL SIGLO XXI

El análisis desarrollado en este documento pone de manifiesto tanto los logros como las limitaciones de la estrategia de inserción comercial de Chile durante las últimas cinco décadas. Si bien el país ha consolidado una de las redes de acuerdos comerciales más amplias y profundas del mundo, esta estrategia enfrenta desafíos estructurales que requieren atención para sostener su relevancia en un entorno global en transformación.

Uno de los principales logros ha sido el acceso preferencial a más del 60% del PIB mundial, acompañado de una diversificación geográfica significativa. Esta red ha permitido a Chile sortear crisis globales y mantener su competitividad en mercados clave. Sin embargo, los resultados muestran que la cobertura y profundidad de los acuerdos, aunque esenciales, no son suficientes para garantizar un crecimiento exportador dinámico y diversificado. La alta concentración de las exportaciones en productos primarios, mercados específicos y grandes empresas limita los beneficios económicos de la apertura comercial, aumentando la vulnerabilidad del país frente a choques externos.

Además, la creciente profundidad de los acuerdos comerciales plantea un dilema entre la integración económica y el espacio de políticas necesarias para implementar estrategias nacionales de desarrollo. Los compromisos en áreas como propiedad intelectual, inversiones y regulaciones ambientales han reducido el margen de maniobra para diseñar políticas industriales y de diversificación productiva, reforzando el papel de Chile como exportador de materias primas en lugar de avanzar hacia sectores intensivos en conocimiento.

Para superar estas limitaciones, la estrategia comercial de Chile debe ir más allá de la firma de acuerdos profundos y enfocarse en una política integral que potencie su base productiva y exportadora. Es fundamental complementar la política comercial con políticas industriales activas, orientadas a la diversificación productiva, la integración de pequeñas y medianas empresas en cadenas globales de valor, y el desarrollo de capacidades tecnológicas y productivas. Esto no solo permitiría aprovechar las oportunidades ofrecidas por acuerdos como el CPTPP, el Acuerdo de Asociación con la UE o los tratados con Asia-Pacífico, sino también mitigar los impactos negativos a través de estrategias nacionales bien diseñadas.

En este contexto, la innovación y la tecnología deben jugar un papel central. La inversión en capacidades tecnológicas, investigación y desarrollo será crucial para que Chile pueda competir en sectores estratégicos de alta tecnología y avanzar hacia una economía más diversificada. Asimismo, el fortalecimiento de las PYMEs, mediante la provisión de herramientas financieras, capacitación y acceso a mercados internacionales, será esencial para aumentar la resiliencia y la inclusión del modelo exportador.

Por otro lado, la sostenibilidad y la adaptación a nuevos estándares globales se perfilan como ejes centrales para futuras negociaciones. Temas como el cambio climático, la digitalización, la igualdad de género y los derechos laborales no solo representan exigencias en los acuerdos más recientes, sino que también abren oportunidades para posicionar a Chile como un líder en comercio sostenible y responsable. Sin embargo, esto requiere esfuerzos coordinados entre el sector público, privado y la sociedad civil para garantizar que el país esté preparado para cumplir con estas nuevas demandas.

La creciente fragmentación comercial y las tensiones geopolíticas entre las grandes potencias, como Estados Unidos y China, también plantean desafíos importantes para economías pequeñas y abiertas como la chilena. En este contexto, diversificar mercados más allá de los grandes bloques y explorar alianzas estratégicas con economías emergentes en Asia, África y América Latina puede ofrecer nuevas oportunidades de crecimiento.

Finalmente, el caso de Chile destaca la importancia de preservar un equilibrio entre integración comercial y autonomía económica. La firma de acuerdos profundos puede abrir oportunidades significativas para expandir mercados y fortalecer la competitividad. Sin embargo, estas iniciativas deben estar acompañadas de una visión estratégica que priorice el desarrollo sostenible, la inclusión social y la resiliencia económica. El diseño de políticas complementarias que maximicen los beneficios y mitiguen los costos de los acuerdos será clave para garantizar un impacto positivo y equilibrado en la economía nacional.

En un entorno internacional caracterizado por la fragmentación comercial y tensiones geopolíticas crecientes, Chile debe asumir un rol activo y adaptativo para enfrentar los desafíos del siglo XXI. Esto implica no solo la negociación y modernización de acuerdos comerciales, sino también el fortalecimiento de las capacidades productivas internas, con un énfasis especial en la innovación tecnológica, la sostenibilidad y la inclusión de las PYMEs en la inserción comercial. Al diversificar mercados, fomentar sectores de mayor valor agregado y adoptar un enfoque integral que priorice la sostenibilidad, Chile puede transformar su política comercial en un motor de desarrollo inclusivo y resiliente.

El futuro de la política comercial chilena no solo dependerá de su capacidad para aprovechar las oportunidades que ofrecen

los acuerdos comerciales, sino también de su habilidad para transformarse en un modelo de desarrollo sostenible, inclusivo y adaptado a los desafíos globales. Con una estrategia bien diseñada, Chile puede consolidarse como un referente para otros países del Sur Global, demostrando que la integración económica puede ir de la mano con la equidad, la sostenibilidad y el progreso técnico.

REFERENCIAS

- Agüero, F. (2005). El acuerdo de libre comercio Chile – Estados Unidos. *Colombia Internacional*, no. 61: 50-62. <https://doi.org/10.7440/colombiaint61.2005.03>.
- Ahumada, J. M. (2019). *The Political Economy of Peripheral Growth*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Ahumada, J. M. & Sosdorf, F. (2017). Equidad Social y Transformación de la Estructura Productiva en Chile. En F. Carmona & V. Vateva (eds.), *Ensayos Para un Modelo de Desarrollo Sostenible*, Santiago: ICAL.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2023). La modernización de la asociación entre Chile y la Unión Europea: el Acuerdo Marco Avanzado. Serie Minutas N° 126-23. Recuperado de https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/35679/1/N_126_23_Acuerdo_Marco_Avanzado_UE_Chile.pdf
- Cabrera, F. & Vargas, A. (2024). Tratado de Libre Comercio Chile-China: Defensa comercial y las normas de dumping y subvenciones establecidas en el marco de la OMC. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Asesoría Técnica Parlamentaria, N° SUP: 141290.
- Chang, H.-J. (2002). *Kicking away the ladder*. London: Anthem Press.
- De la Torre, Martín (2020). Chinese Trade Bilateralism and Latin America: The Case of China-Chile Free Trade Agreement.

- México y la cuenca del Pacífico* 9 (27), 109-128. <https://doi.org/10.32870/mycp.v9i27.687>.
- Embajada de Chile en China (s.f.). Relaciones bilaterales entre Chile y China. Ministerio de Relaciones Exteriores. Recuperado de <https://www.chile.gob.cl/china/relacion-bilateral/relacion-bilateral>.
- Fernandes, A., Rocha, N., & Ruta, M. (eds) (2021). *The Economics of Deep Trade Agreements*. CEPR Press, Paris & London.
- Fernandes, A., Rocha, N., & Ruta, M. (eds) (2023). *Beyond Trade: How Deep Trade Agreements Shape Non-Trade Outcomes*. CEPR Press, Paris & London.
- Ffrench-Davis, R. (2022). *La Pandemia Neoliberal: Hacia una economía al servicio de la gente*. Santiago: Taurus.
- Foxley, A. (1993). *La economía política de la transición: el camino del diálogo*. Santiago: Dolmen.
- González, M. (2022). La inserción comercial chilena en China: El caso de las cerezas (Estudio de Caso del Magíster en Estrategia Internacional y Política Comercial). Universidad de Chile, Instituto de Estudios Internacionales. <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/189579>
- Hachette, D. (2001). La Reforma Comercial. En F. Larraín y R. Vergara (eds.), *La Transformación Económica de Chile*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Hernández, B. (2022). La modernización del Acuerdo de Asociación UE-Chile: el fortalecimiento de una alianza para la inclusión social y la sustentabilidad ambiental. Documentos de Trabajo, Occasional paper FC/EU-LAC (5), Fundación Carolina/Fundación EU-LAC
- Herreros, S. (2007). The political economy of trade policy reform: Chile, 1974-2005. Working Paper for the Trade Reform in Southern Africa Project, South African Institute of International Affairs, Johannesburg.

- InvestChile (2023). Chile and the European Union sign trade modernization agreement. <https://blog.investchile.gob.cl/chile-european-union-trade-modernization-agreement>
- Jara, A. (2005). Las virtudes de la promiscuidad (apertura comercial de Chile). En A. Estevadeordal, y R. Torrent (eds), *Regionalismo global: Los dilemas para América Latina*, Barcelona: CIDOB.
- Lederman, D. (2005). *The Political Economy of Protection, Theory and The Chilean Experience*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Leipziger, D. & Perry, G. (eds.) (1999). *Chile: recent policy lessons and emerging challenges*. Washington D.C: World Bank.
- López, D., Dockendorff, A. & Lodato, S. (2024). Political Entrepreneurs and Interest Groups in the CPTPP Ratification Process in Chile: A Case of Politicization? *World Affairs* 187(4): 437–447. <https://doi.org/10.1002/waf2.12042>.
- López, D., y Muñoz, F. (2015). Cuarenta años de apertura comercial chilena. *Cuadernos Americanos*, 4(154), 125-151. https://rilzea.cialc.unam.mx/jspui/handle/CIALC-UNAM/A_CA129
- Marcel, M. (2020). La economía chilena frente a la pandemia del COVID-19: fortalezas, desafíos y riesgos. Seminario Visión Económica 2021, SOFOFA – UDD. Banco Central de Chile. <http://surl.li/trxvvh>.
- Marcel, M. (2021). El Comercio Exterior de Chile y la Crisis del Covid-19. Conversatorio-webinar Valparaíso Dialoga, organizado por Empresa Portuaria Valparaíso. Banco Central de Chile. <https://www.bcentral.cl/documents/33528/133214/mmc01072021.pdf/0d791bfd-55f3-ff39-a177-c598964320f4?t=1625149868517>
- Meller, P. (1994). The Chilean trade liberalization and export expansion process 1974-90. En G. K. Helleiner (ed), *Trade Policy and Industrialization in Turbulent Times*, London: Routledge.
- Perrone, N. (2021). *Investment treaties and the legal imagination*. Oxford University Press: Oxford.

- Ravenhill, J. (2017). Regional trade agreements. En J. Ravenhill (ed.), *Global political economy*, Oxford: Oxford University Press.
- Sáez, R. (2007). Hacia el Libre Comercio: Treinta Años de Apertura Comercial en Chile. En M. S. Jank y S. D. Silber (coord), *Políticas Comerciais Comparadas. Desempenho e Modelos Organizacionais*, San Pablo: Editora Singular.
- Sáez, S. (2005). La formulación de la política comercial en Chile: una evaluación. En Documento de Divulgación N° 13. BID-INTAL, *El proceso de formulación de la política comercial. Nivel uno de un juego de dos niveles: estudios de países en el Hemisferio Occidental* (pp. 35-44). Buenos Aires: BID-INTAL
- Sáez, S. & Valdés, J. (1999). Chile y su política comercial “lateral”. *Revista CEPAL*, N° 67, 81-94.
- Sanhueza, G. (1999). La crisis financiera de los años 80 en Chile: análisis de sus soluciones y su costo. *Economía Chilena* 2(1), 43-68.
- Sosdorf, F. (2024). The rise and stagnation of Chile’s export cycle. *Latin American Journal of Trade Policy*, 6(18). <https://doi.org/10.5354/0719-9368.2024.74309>
- Thrasher, R. (2021). *Constraining development*. London: Anthem Press.
- Vargas, A. (2018). La ampliación del TLC entre China y Chile y sus efectos en la Región del Biobío. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Asesoría Técnica Parlamentaria.
- Vargas, A. (2024). Acuerdo Marco Avanzado Chile – Unión Europea y Acuerdo Interino Comercial: Formalidades y principales objetivos del acuerdo con la UE. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Asesoría Técnica Parlamentaria, N° SUP: 142775.



Open Access This article is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial 4.0 International License, which permits the use, adaptation and sharing as long as you give appropriate credit to the original author(s) and the source. The images or other third party material in this article are included in the article's Creative Commons license, unless indicated otherwise in a credit line to the material. If materials are not included in the article's Creative Commons license and your intended use is not permitted by statutory regulation or exceeds the permitted use, you will need to obtain permission directly from the copyright holder.

To view a copy of this license, visit <http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>. © The Author(s) 2022.

