

---

## comercio internacional

# **L**a estrategia chilena de acuerdos comerciales: un análisis político

José Ignacio Porras



**C E P A L**

División de Comercio Internacional e Integración

Santiago de Chile, diciembre de 2003

Este documento fue preparado por José Ignacio Porras, consultor de la División de Comercio Internacional e Integración de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), para el proyecto de la Organización de Comercio Exterior de Japón (JETRO) titulado “Análisis de los acuerdos de libre comercio en el hemisferio occidental: México y Chile como nodos regionales (IPN/02/044)”.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas  
ISSN impreso 1690-869X  
ISSN electrónico 1680-872X

ISBN: 92-1-322321-8  
LC/L.2039-P

Nº de venta: S.03.II.G.199

Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 2003. Todos los derechos reservados  
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>I. La construcción de un marco para el análisis político de la estrategia chilena de acuerdos comerciales</b> .....	7
A. Modelo de negociación de doble nivel .....	7
B. Cambio, aprendizaje e inercia institucional .....	15
<b>II. Los actores y las instituciones de la estrategia chilena de acuerdos comerciales</b> .....	17
A. El actor gubernamental. Elementos de cambio y continuidad .....	18
B. El Congreso y los partidos políticos .....	22
C. Los actores del mercado. Empresarios y trabajadores .....	25
D. La sociedad civil: los movimientos sociales y la opinión pública .....	29
<b>III. La estrategia chilena de acuerdos comerciales: un análisis procedimental</b> .....	33
A. Cambios en la Agenda Comercial. El “Regionalismo abierto” (1990-1994) .....	33
B. Cambio y continuidad en el desarrollo institucional de la estrategia chilena de acuerdos .....	46
C. Estrategia comercial e institucionalidad durante el primer período de la presidencia de Lagos (2000-2002) .....	59
<b>IV. Conclusiones finales</b> .....	67
<b>Bibliografía</b> .....	69
<b>Serie Comercio internacional: números publicados</b> .....	73

## Índice de cuadros

Cuadro 1	Organigrama de la Dirección de Relaciones Económicas Internacionales 2002 .....	21
Cuadro 2	Encuesta sobre la conveniencia de un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos.....	37

## Índice de recuadros

Recuadro 1	Las asociaciones empresariales chilenas.....	26
------------	--	----

## Índice de gráficos

Gráfico 1	Modelo de negociación de doble nivel de Putnam.....	10
Gráfico 2	Revisión del modelo de negociación de doble nivel de Putnam .....	15
Gráfico 3	Apoyo de los partidos políticos chilenos en las elecciones legislativas (1989-2001).....	25
Gráfico 4	Tasa porcentual de la sindicalización en Chile (1988-2000) .....	28
Gráfico 5	La opinión pública chilena sobre la política exterior .....	30

---

## Resumen

---

Desde hace algún tiempo se viene afirmando la necesidad de tomar en cuenta los factores políticos para tener una plena comprensión de los resultados que se producen en las negociaciones del comercio internacional. Sin embargo, un examen de la bibliografía más reciente sobre la estrategia comercial de los países de América Latina muestra que la mayoría de los estudios tratan de eludir este tipo de variables o, en el mejor de los casos, las mencionan sin ordenarlas y establecer una relación causal con ellas. Como resultado de esta situación, sus explicaciones muestran grandes dificultades para interpretar la aparente “irracionalidad” de unos actores gubernamentales que tratan de preservar aquellas barreras comerciales que protegen a sus sectores productivos menos eficientes tanto como les es posible o sólo aceptan disminuir estas barreras como una “concesión” a cambio de similares “concesiones” por parte de los otros gobiernos en la mesa de negociación. La posibilidad de elaborar explicaciones que incorporen esta supuesta “irracionalidad” de los negociadores gubernamentales pasa por dar cuenta de las constantes y complejas interacciones entre factores económicos y factores políticos abriendo espacio para el análisis de los actores ubicados en los distintos niveles involucrados en el proceso, el plano internacional y el plano doméstico, dentro de determinadas constricciones institucionales permanentemente interpretadas y reconstruidas por las acciones de estos mismos actores.

Desde esta perspectiva, en este documento se presenta como una aproximación a los aspectos procedimentales de la estrategia seguida por Chile para la apertura de mercados a través de la suscripción de acuerdos comerciales. En concreto, el propósito está

fijado en establecer un marco interpretativo de carácter general que permita integrar, ordenar y medir aquellas variables políticas, tanto del plano internacional como doméstico, que constriñen el proceso de toma de decisiones de dicha estrategia.

El documento está organizado en cuatro capítulos. El primero de ellos está dedicado a establecer los elementos esenciales de un marco analítico desde el cual desarrollar nuestro trabajo. Para ello recurrimos a una combinación del modelo de los juegos de doble nivel de Robert D. Putnam con aquellas propuestas del neoinstitucionalismo que nos permiten dar cuenta de la evolución del orden institucional de la estrategia comercial chilena e identificar los factores críticos que provocan estas transformaciones. El segundo, presenta un panorama general sobre aquellos actores e instituciones que son considerados más relevantes en razón de la capacidad, demostrada a través de este período, para moldear la estrategia chilena de acuerdos comerciales. En el tercero, se avanza hacia un análisis de la interacción de los actores y las instituciones políticas en el proceso de toma de decisiones de la estrategia. Con fines analíticos y si bien se reconoce el peso de los elementos de continuidad a lo largo de todo el período este capítulo ha sido estructurado en el tiempo a partir de los tres gobiernos de la democracia. Concluimos nuestro documento con un capítulo en el que se recapitulan algunas conclusiones apuntadas a lo largo del texto y se proyecta nuestra propuesta analítica hacia futuro.

## **I. La construcción de un marco para el análisis político de la estrategia chilena de acuerdos comerciales**

---

El propósito de este capítulo es formular un marco para el análisis político que sea aplicable a un tema determinado en un momento determinado, la estrategia de acuerdos comerciales diseñada e implementada por los gobiernos de la democracia chilena desde 1990 hasta la fecha. Es decir, no se pretende defender la verdad o falsedad de teoría alguna, sino interpretar la evidencia empírica.

Nuestro marco tiene dos dimensiones analíticas. La primera tiene que ver con el papel desempeñado por los actores clave del espectro internacional y doméstico en cada negociación comercial en la que ha participado Chile a lo largo de la década de los noventa. La segunda se refiere a una perspectiva longitudinal o la evolución en el tiempo de las capacidades de los actores, las estructuras organizacionales y los arreglos institucionales que estructuran la estrategia chilena de acuerdos comerciales.

### **A. Modelo de negociación de doble nivel**

Cuando los países negocian con el propósito de alcanzar un acuerdo, las negociaciones más duras no suelen darse en la esfera internacional sino entre los representantes de los gobiernos y los grupos de interés que configuran sus respectivas arenas domésticas.

A pesar de que este hecho resulta claro para quiénes toman parte en las negociaciones del comercio internacional, el (neo) realismo,<sup>1</sup> la corriente teórica que tradicionalmente ha sido predominante en el campo de las relaciones internacionales, lo ha pasado por alto. En los escritos de Hans Morgenthau, el autor que está en la génesis de esta escuela y, en términos generales, del conjunto de la disciplina, las relaciones internacionales aparecen concebidas como un juego entre actores unitarios y racionales, los Estados, los cuáles actúan movidos por la pretensión de maximizar sus intereses dentro de una lógica de suma negativa. Un juego que se produce dentro de un escenario caracterizado por la ausencia de normas que estructuren las interacciones entre los Estados y donde, por tanto, la estrategia dominante pasa a ser la amenaza al uso de la fuerza basada en el poderío militar (Morgenthau, 1973). El otro gran referente de la escuela (neo) realista, Kenneth Waltz, cuya obra *Theory of International Relations* se convirtió a partir de la década de los ochenta en el texto más influyente en el estudio de las relaciones internacionales, afinó las propuestas de Morgenthau al incorporar a sus explicaciones la existencia de una estructura conformada en el escenario internacional a partir de las relaciones sistémicas que mantienen los diferentes Estados con base a la distribución del poderío militar y que determina sus decisiones y comportamientos (Waltz, 1979).

La negación que los autores (neo) realistas hacen de los factores domésticos como condicionantes de los resultados en las relaciones internacionales ha empezado a ser seriamente cuestionada desde mediados de los ochenta a la luz de la evidencia de una nueva realidad en el que las fronteras entre lo internacional y lo doméstico aparecen cada vez más diluidas. En este sentido, no puede extrañar que gran parte del cuestionamiento a los planteamientos neorealistas procedan de aquellos autores que han tratado de teorizar sobre el proceso de integración europea. Sin embargo, el principal desafío a la hegemonía de la escuela (neo)realista se encuentra en la corriente que se identifica en el mundo académico anglosajón como “Liberal Institutionalism”. Una corriente que si bien comparte algunas de las premisas centrales de las explicaciones (neo) realistas,<sup>2</sup> plantea diferencias sustanciales que abren la posibilidad de formular aproximaciones alternativas de entender la realidad internacional.<sup>3</sup>

La primera de ellas se refiere a la naturaleza de los intereses de los Estados. Desde el institucionalismo se considera que la idea (neo) realista de que los intereses que motivan la actuación de los Estados están basados, fundamentalmente, en la preocupación por el poderío militar es una concepción muy reduccionista que hace abstracción de la complejidad existente en la realidad internacional. Una realidad en la que se entrecruzan múltiples y variados intereses que, por supuesto, están relacionados con aspectos como la expansión del poderío militar, pero también con temas económicos, tecnológicos o culturales. Lo que conduce a plantear la posibilidad no contemplada por los primeros de que la interacción entre los Estados pueda darse dentro de los parámetros de un juego cooperativo. A diferencia de la mayoría de las negociaciones donde se abordan temas relacionados con el poderío militar, en las negociaciones internacionales de carácter económico o tecnológico es mucho más probable que se imponga una lógica de suma positiva o cooperación al estar en juego no el reparto de unos recursos dados de antemano, como puede ser el trazado de una línea fronteriza, sino las expectativas de generar nuevos recursos. La negociación de un acuerdo comercial, por ejemplo, se basa en la posibilidad de expandir la capacidad comercial de los países involucrados en ella. Pero aún más relevante para los fines de este estudio es constatar que los autores de esta corriente marcan diferencias con el (neo)realismo al considerar que la vía para la cooperación en la interacción entre los Estados se debe a que sus preferencias, muy lejos de ser constantes y pre-determinadas exógenamente por el sistema internacional, son variables y

---

<sup>1</sup> Una revisión sobre el (neo)realismo puede encontrarse en Keohane (1986).

<sup>2</sup> Véase al respecto Grieco (1988).

<sup>3</sup> Para un listado y categorización de las diferentes corrientes que confluyen en lo que es el “Liberal Institutionalism” véase Keohane (1990).

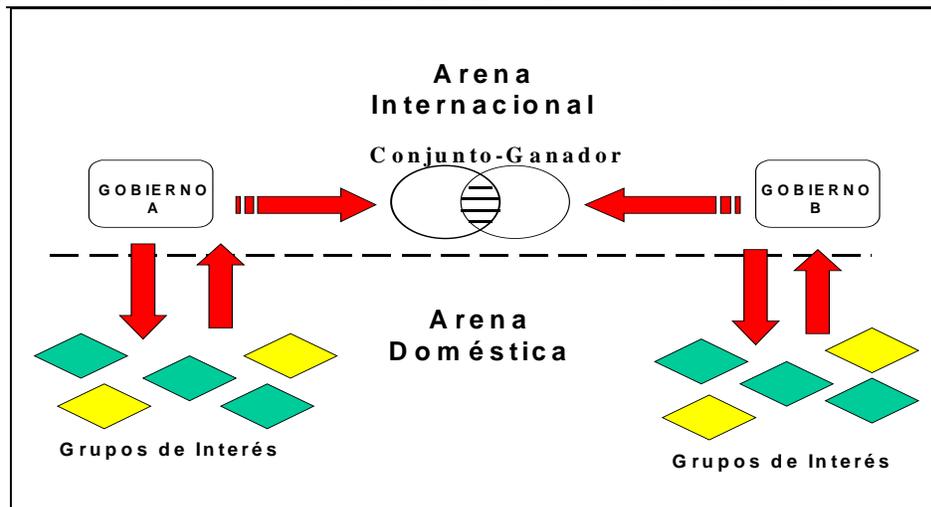
endógenas. Como señala uno de sus principales exponentes, Robert O. Keohane, (1990), si los (neo) realistas estuvieran en lo cierto apenas percibiríamos variaciones en las relaciones entre los Estados a través del tiempo. Lo que resulta evidente que no es así. Las relaciones de carácter conflictivo que se dan en un determinado período entre dos Estados pueden pasar a transformarse en relaciones cooperativas en otro período o viceversa. La consideración de las preferencias de los Estados como variables endógenas introduce lo que resulta el aspecto más novedoso de esta corriente al llevar a reinterpretar el papel que tienen las instituciones en el funcionamiento del contexto internacional. A diferencia de los autores (neo) realistas que consideraban que estas instituciones tenían un valor analítico marginal, los institucionalistas entienden que las instituciones juegan un papel fundamental como variables intervinientes que modifican los resultados en las interacciones entre los Estados al condicionar tanto el proceso de formación de preferencias, como su comportamiento. Y es que las instituciones internacionales no son sólo, como consideraban los autores (neo) realistas, un mero reflejo de la distribución de poder entre los Estados en el sistema internacional, sino también expresión de las propias características de este sistema y, aún más importante, de las realidades domésticas de los distintos países. Lo que justifica la indagación sobre el peso de las constricciones domésticas en los hechos internacionales.

Dentro de esta perspectiva sobresale el trabajo de Peter J. Katzenstein (1986) quién trata de mostrar cómo la centralidad que tienen los Estados en la sociedad y la autonomía de los funcionarios públicos determinan la variedad de los instrumentos de que disponen los gobiernos para formular su política comercial. Una línea que fue posteriormente seguida por un amplio número de autores. Pero esta consideración a la importancia de la relación causal entre variables domésticas y resultados en la arena internacional, no resulta suficiente ya que adolecen de una marcada tendencia a sobre enfatizar la importancia de las primeras. Y es que, tal y como señala Putnam (1988) al inicio de su trabajo "*Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*", es necesario ir más allá de establecer este tipo de relaciones causales y pasar a dar cuenta en nuestras explicaciones de la interacción recíproca que se produce entre las variables domésticas y las variables internacionales con el objetivo de interpretar una realidad política y económica cada vez más compleja e interdependiente. Es este el punto de partida de la propuesta que lleva a Putnam a concebir las negociaciones internacionales como un juego de doble nivel, dado que el doble proceso que deben afrontar los gobiernos que tratan de alcanzar un acuerdo, la negociación en la esfera internacional y la ratificación en arena doméstica, aparece como un marco analítico privilegiado desde el cual afrontar este desafío teórico.

En el tablero internacional, al que el autor identifica como Nivel I, los negociadores gubernamentales tratan de maximizar los pagos en la negociación con los otros negociadores gubernamentales para satisfacer las demandas de sus grupos de interés, mientras que en la arena doméstica, Nivel II, los grupos de interés presionan al gobierno para que sus preferencias se vean reflejadas en el acuerdo que finalmente sea ratificado y, a su vez, el gobierno busca expandir su poder construyendo coaliciones con estos grupos. La complejidad inhabitual de este juego de doble nivel se deriva de que las jugadas que son racionales para un jugador en un ámbito pueden resultar imprudentes para ese mismo jugador en el otro. El requisito de que cualquier acuerdo alcanzado en el Nivel I necesita de su ratificación en el Nivel II provee del vínculo teórico crucial entre ambas esferas. En ese sentido, el supuesto básico sobre el que opera todo el modelo de Putnam se basa en el hecho de que la probabilidad de que se alcance un acuerdo está determinado por la sobreposición entre el "Conjunto-Ganador" del Nivel I y del Nivel II. En otras palabras, el conjunto de todos los acuerdos posibles que pueden alcanzarse en la mesa negociadora internacional y que obtendrían una mayoría suficiente para ser ratificados en la arena doméstica.

Gráfico 1

MODELO DE NEGOCIACIÓN DE DOBLE NIVEL PUTNAM



Fuente: Elaboración propia

La primera hipótesis se refiere a la relación existente entre distribución de poder, las preferencias y las posibles coaliciones en el Nivel II y el tamaño del “Conjunto-Ganador”. En concreto, Putnam establece que cuanto menor sea el costo del no acuerdo en el Nivel II, menor será el tamaño del “Conjunto-Ganador”(Putnam, 1988 :p.443). La valoración que hagan los actores domésticos del costo del no acuerdo difícilmente será homogénea, sino que variará en razón de sus expectativas de ganancias o pérdidas esperadas. Por esta razón, el tamaño del “Conjunto-Ganador” terminará dependiendo del reparto de preferencias entre los grupos favorables al acuerdo internacional y los grupos opositores, así como de la formación de coaliciones y su impacto en la reestructuración de los equilibrios del poder. En esta línea, debemos entender que cuanto más autosuficiente sea en términos económicos un país, mayor será la fuerza de los grupos opositores a los acuerdos comerciales y, por tanto, menor será la percepción sobre los costos del no acuerdo en la arena doméstica.

Lo que, como es bien conocido, no siempre es así. La complejidad es aún mayor si eliminamos el supuesto utilizado hasta el momento de que las negociaciones se hacen en torno a un único tema y se asume el carácter multitemático propio de las negociaciones comerciales. Bajo estas circunstancias, las preferencias de los distintos actores domésticos dejan de ser nítidas al entremezclarse distintas valoraciones sobre el acuerdo en razón de los temas que están sobre la mesa negociadora en el Nivel I. Pero vamos a quedarnos por ahora con lo que es el reparto de preferencias domésticas y su relación causal con el poder negociador de los gobiernos en el plano internacional. En esta línea Putnam argumenta que cuanto menor sea el costo del no acuerdo en la arena doméstica o Nivel II, más poder negociador tiene el gobierno en la esfera internacional o Nivel I. Esta hipótesis, basada en uno de los principios generales de la teoría de la negociación de Thomas C. Schelling (1984), opera en razón de la actitud hacia el riesgo de los negociadores. Esto es, en la medida que un negociador perciba menos beneficios en modificar la situación ex ante a la negociación, mayor será su predisposición a presionar a su contraparte para alcanzar su primera opción o los límites superiores de su “Conjunto-Ganador” a pesar de que con ello arriesgue la ruptura de la negociación. Trasladado al ámbito de las negociaciones internacionales, podemos concluir que cuanto menor sea el apoyo doméstico con que cuente un negociador gubernamental

para concluir un acuerdo comercial en la mesa negociadora internacional, menor será también su aversión al riesgo.<sup>4</sup>

En su segunda hipótesis Putnam plantea la relación que existe entre el tamaño del “Conjunto-Ganador” y las instituciones políticas del Nivel II. En primer lugar, con lo que son los procedimientos formales de ratificación de los acuerdos internacionales en la arena doméstica. Putnam ilustra la relevancia de estos factores institucionales con el impacto que tuvo la aprobación de la Trade Expansion Act o Acta de Expansión Comercial en 1974 en los Estados Unidos. La aprobación de esta norma, por el cual el congreso delega su autoridad al presidente para que éste negocie en su nombre en el exterior, provocó una alteración sustancial en los márgenes con que se definen los límites de los “Conjuntos-Ganadores” de cada negociación internacional al poner fin a la constante interferencia de las peticiones procedentes del legislativo.<sup>5</sup> Pero lo que resulta más relevante del caso estadounidense para la elaboración de esta segunda hipótesis de Putnam es que el papel de veto con que formalmente cuenta el congreso en la ratificación de los acuerdos limita el tamaño del “Conjunto-Ganador” estadounidense y, por tanto, incrementa el poder de sus negociadores en el plano internacional.

Ahora bien, no todos los procedimientos de ratificación se encuentran establecidos formalmente. De hecho, en la mayoría de países son muchos más los actores domésticos que influyen en las negociaciones internacionales que aquéllos a los que legalmente se les ha concedido esta potestad. Lo que nos traslada al debate sobre el grado de autonomía con que cuentan los gobiernos con respecto a los grupos de interés domésticos. Con respecto a ello, Putnam plantea que *“Cuanto mayor sea la autonomía de los miembros del gobierno y de los altos cargos de la Administración respecto a los sectores del nivel II a los que representan, más amplio será su conjunto ganador y por lo tanto mayor será la probabilidad de que alcancen un acuerdo internacional.”* (Putnam, 1996, p. 102). A igualdad de condiciones, por ejemplo, cuanto más fuerte sea un gobierno en términos de autonomía respecto a las presiones nacionales, más débil será su posición negociadora en el nivel internacional. En el caso más extremo esta situación se vería reflejada en las asimetrías en términos de poder negociador que presentan los representantes de una dictadura y los representantes de una democracia ya que los primeros siempre serán bastante menos creíbles que los segundos al alegar presiones nacionales para rechazar las propuestas que se vayan poniendo encima de la mesa negociadora.<sup>6</sup> Pero también al centrarnos exclusivamente en la institucionalidad política de los países democráticos, vamos a percibir diferencias sustanciales que afectan el “Conjunto-Ganador”. Así, por ejemplo, la intensidad de las restricciones que se impone al tamaño del “Conjunto Ganador” en aquellas democracias donde la institucionalidad favorece la formación de consensos que contrasta con aquellas democracias que operan fundamentalmente bajo los principios de la mayoría.

La tercera y última hipótesis de Putnam parte del hecho que en el juego de doble nivel *“el negociador principal es el único vínculo formal entre el nivel I y en nivel II”* (Putnam, 1996, p. 113). Una posición de privilegio que le permite condicionar el tamaño del “Conjunto Ganador” llevando a cabo diferentes acciones estratégicas. Putnam identifica en su artículo tres de las opciones estratégicas con las que cuenta el negociador gubernamental. La primera de ella, la más conocida en la literatura precedente sobre las negociaciones internacionales, son los pagos laterales. Estos pagos son entendidos como medidas compensatorias que permiten modificar el reparto de preferencias domésticas y, por tanto, el tamaño del “Conjunto Ganador”. La evaluación de su uso

<sup>4</sup> La idea de la actitud hacia el riesgo de los negociadores nos conduce a considerar una variable no contemplada en el texto de Putnam, el tiempo. La predisposición a asumir actitudes riesgosas también se puede medir en razón del ritmo en que disminuye la utilidad marginal esperada en cada negociador. El factor de descuento del objeto de negociación conforme pasa el tiempo no será el mismo para un país que espera obtener grandes ganancias del acuerdo que el que país que se encuentra en una situación opuesta. Además, el paso del tiempo expone a las negociaciones a grandes incertidumbres exógenas que pueden llevar a que éstas colapsen.

<sup>5</sup> Sobre las constricciones institucionales de la política comercial estadounidense véase Destler (1992).

<sup>6</sup> Esta idea se encuentra originalmente recogida en el texto de T.C. Schelling (1984 : p.28)

se fundamenta en su contribución marginal a la probabilidad de ratificación. Por este motivo, el autor argumenta que los pagos laterales siempre “*no deben dirigirse ni a los defensores del mercado libre ni a los proteccionistas convencidos, sino a los no comprometidos*” (Putnam 1996, p. 104). La segunda opción estratégica es la denominada por Putnam como vinculación sinérgica. Un tipo de vinculación que, tal y como expone el mismo autor, “*resulta absolutamente crucial para entender cómo la política nacional e internacional pueden entrelazarse*” (Putnam 1996, 1998). La vinculación sinérgica se refiere a la posibilidad que tiene el negociador gubernamental de tratar de entrelazar los temas que se discuten en el plano internacional con el objetivo de agrandar el tamaño del conjunto ganador en la arena doméstica y lograr ratificar el acuerdo. El ejemplo expuesto por Putnam resulta clarificador al respecto de cómo opera esta estrategia. Supongamos que una mayoría de los sectores representados en el Nivel II se opone a una política determinada (*por ejemplo, la liberalización del petróleo*), pero que algunos miembros de esa mayoría estuviesen dispuestos a votar a favor de ese asunto a cambio de más empleo (*por ejemplo, en industrias exportadoras*). Si la necesidad se limita al Nivel II el intercambio no es técnicamente factible, pero si el negociador principal consigue alcanzar un acuerdo internacional que cree más empleo (*por ejemplo, acelerando el crecimiento general*), puede, en realidad, dar la vuelta a la solución inicial en la mesa nacional (Putnam 1996, 1988).

Hasta el momento se ha aceptado el supuesto de que el gobierno actúa como un intermediario honesto de los intereses domésticos en el plano internacional. Pero este supuesto dista mucho de ser realista. Lo cierto es que el gobierno tiene sus propias preferencias y lo más normal es que trate de satisfacerlas aprovechando la privilegiada situación que le concede el marco de las negociaciones internacionales. Estas preferencias pueden estar relacionadas, por ejemplo, con la persecución en el ámbito internacional de su propia concepción de lo que son los intereses nacionales. Para este fin el negociador gubernamental siempre contará con cierto grado de apoyo por parte de aquellos que se sientan al frente en la mesa negociadora del Nivel I. Si bien la lógica del juego de doble nivel no es cooperativa, Putnam sugiere que existe una tendencia a que los gobiernos implicados en una negociación internacional tiendan a cooperar ya que ambos están interesados en la ratificación del eventual acuerdo en la arena doméstica de su contraparte dado el alto costo que le significaría, una vez que la negociación ha empezado, el no-acuerdo (Putnam, 1988: p. 451). De esta complicidad existente entre los negociadores gubernamentales surge la que es tercera opción estratégica de Putnam, la reverberación. Por tal se entiende la posibilidad de que un negociador intente mejorar las posibilidades de ratificación en el Nivel II de su adversario alterando las percepciones sobre los costos del no acuerdo y sobre los beneficios de los acuerdos propuestos. La reverberación sólo puede operar de forma concertada entre gobiernos porque de lo contrario aparecía como contraproducente. A todas luces aparece como bastante irracional que un gobierno pase por encima de su contraparte en la mesa negociadora internacional y negocie directamente con los actores de su arena doméstica.

Putnam presenta su propuesta del juego de doble nivel como una metáfora con pretensiones de avanzar hacia su conversión en una teoría (Putnam 1996, p.81). Dada esta condición metafórica, el propio autor asume la existencia de deficiencias en la formulación de su modelo y alienta el desarrollo investigaciones que concluyan este proceso de conversión. A continuación, y con base a las propuestas más estimables que sucedieron a la aparición del artículo de Putnam, se plantea identificar estas deficiencias y plantear, cuando sea posible, algunas alternativas explicativas.

En la primera de sus hipótesis referida al impacto del reparto de preferencias domésticas en el tamaño del conjunto ganador, Putnam da cuenta del hecho bien documentado en el ámbito de la Ciencia Política que las tasas de participación en una determinada negociación varían sustancialmente el razón del tipo de asunto que éste siendo tratado en la mesa negociadora. Así, por ejemplo, no podemos esperar que sea el mismo número de actores domésticos los que se interesen por unas negociaciones sobre asuntos sectoriales que en una negociación comercial

omnicomprensiva. Asimismo, Putnam también recupera en su artículo la idea que el nivel de intensidad que tenga la participación de los actores en una negociación internacional dependerá de las diferentes combinaciones que se den en la arena doméstica en términos de “Concentración/Dispersión” de recompensas y pérdidas esperadas con el acuerdo. En un escenario en el que los beneficios esperados de un determinado acuerdo comercial se encuentran dispersos en un amplio segmento de actores domésticos y las pérdidas se concentran en pequeños grupos, cabe esperar que sean estos últimos los que pretendan ejercer una especial influencia en su proceso de ratificación. Lo que no resulta tan claramente reflejado en el texto de Putnam, y que a nuestro juicio tiene una incidencia clara en el tamaño del “Conjunto Ganador”, es la variación en lo que podemos reconocer como las “tasas de participación” y las “tasas de intensidad” de los actores domésticos en el transcurso de las distintas etapas de las negociaciones. Situación que añade un alto grado de complejidad a la articulación de los juegos del doble nivel al alejar la posibilidad de especificar de antemano de estructura de reglas, pagos y actores. Una complejidad que sólo resulta salvable relajando los prerequisites para la formalización del modelo.

El otro déficit advertido en esta primera hipótesis de Putnam se encuentra en la incongruencia en la que cae al presuponer condiciones distintas sobre la información que tienen los gobiernos en el Nivel I. Tal y como ha señalado K. Ilda (1993), los presupuestos en los que se basa la hipótesis que cuanto más pequeño sea el Conjunto-Ganador de un jugador, más poder tiene ese jugador son diferentes a la premisa que cuanto más grande sean los conjuntos ganadores, más probable es que se alcance un acuerdo en el Nivel I. Mientras que el primer caso supone información completa, el tamaño del “Conjunto Ganador” sólo puede ser una ventaja negociadora si ambos jugadores conocen los conjuntos ganadores propio y ajeno, el segundo supone información incompleta, los jugadores se mueven con un manejo probabilístico de la información de su contraparte.

A todas luces, la segunda hipótesis formulada por Putnam presenta las mayores deficiencias. En su consideración sobre el impacto que tienen las instituciones del Nivel II en el tamaño del “Conjunto Ganador”, el autor parece limitarse en su artículo a establecer un listado de variables, pero sin dar cuenta de su entrelazamiento o la forma en que operan. Por otro lado, en su atención a las constricciones institucionales Putnam obvia la importancia que tienen aquellas que se encuentran en la esfera internacional o Nivel I en la determinación del tamaño del “Conjunto Ganador” alterando las posiciones o agregación de preferencias domésticas. El formato institucional de las negociaciones internacionales resulta crucial para entender sus resultados al favorecer o inhibir las distintas opciones estratégicas de los negociadores gubernamentales. Así, por ejemplo, tal y como ha sido bien documentado, la institucionalidad de las negociaciones del GATT otorgaba grandes posibilidades a los negociadores gubernamentales para entrelazar temas o, tal y como denomina Putnam, optar estratégicamente por la vinculación sinérgica con el objetivo de alterar el proceso de agregación de preferencias.<sup>7</sup>

Aún más relevante resulta para entender el escenario complejo en el que se desarrollan las negociaciones internacionales son las redes o coaliciones transnacionales configuradas a partir de las relaciones regulares que mantienen los actores domésticos de dos o más países diferentes dando lugar a la aparición de un actor político no-gubernamental que esta presente en el escenario internacional. Lo que modifica sustancialmente los parametros en que se desarrollan las negociaciones internacionales al limitar el poder de intermediación que hasta ese momento ejercían los gobiernos al ser los únicos actores con presencia en los dos niveles. No obstante, tal y como lo demuestran los estudios más avanzados sobre esta temática, son muchas las dificultades que enfrentan las coaliciones transnacionales para consolidarse y ejercer una verdadera influencia,

---

<sup>7</sup> Véase al respecto Christina Davis, (1998).

dado principalmente, dos tipos de razones.<sup>8</sup> En primer lugar, más allá de que puedan existir ciertos intereses generales compartidos por un número reducido de actores domésticos en varios países, como puede ser la promoción de un marco para el comercio justo o la protección ambiental, lo cierto es que siempre tenderán a primar en la mayoría la defensa de los intereses particulares donde es mucho más difícil que se produzca esta superposición de preferencias. En segundo lugar, porque la formación de coaliciones transnacionales implica inversiones en el largo plazo con compensaciones inciertas. Dado los altos niveles de coordinación que requieren las coaliciones transnacionales, obliga a costear más recursos humanos y materiales que en el caso de coaliciones nacionales. Si bien algunos actores domésticos pueden permitirse invertir tales recursos, para la mayoría supone un costo de difícil asunción. Más aún si se tiene en cuenta los riesgos que se encuentran asociados a la construcción de una coalición transnacional y que pueden llevar a perder el capital invertido.

La tercera hipótesis formulada por Putnam aparece como la clave para aprovechar todo su potencial teórico en términos de establecer relaciones causales a partir de la mutua dependencia entre el plano doméstico y el plano internacional al centrarse en el único vínculo formal entre los dos niveles, el negociador gubernamental. Sin embargo, las carencias o falta de refinamiento de las categorías con las que formula su propuesta imponen serios límites a su desarrollo teórico. Dentro de esta perspectiva, lo primero que cabe considerar es la existencia, como han señalado posteriormente otros autores, de otras opciones estratégicas para el negociador gubernamental que no fueron contempladas por Putnam como es la activación selectiva de actores en la arena doméstica con el objetivo de modificar el tamaño del “Conjunto-Ganador”.<sup>9</sup>

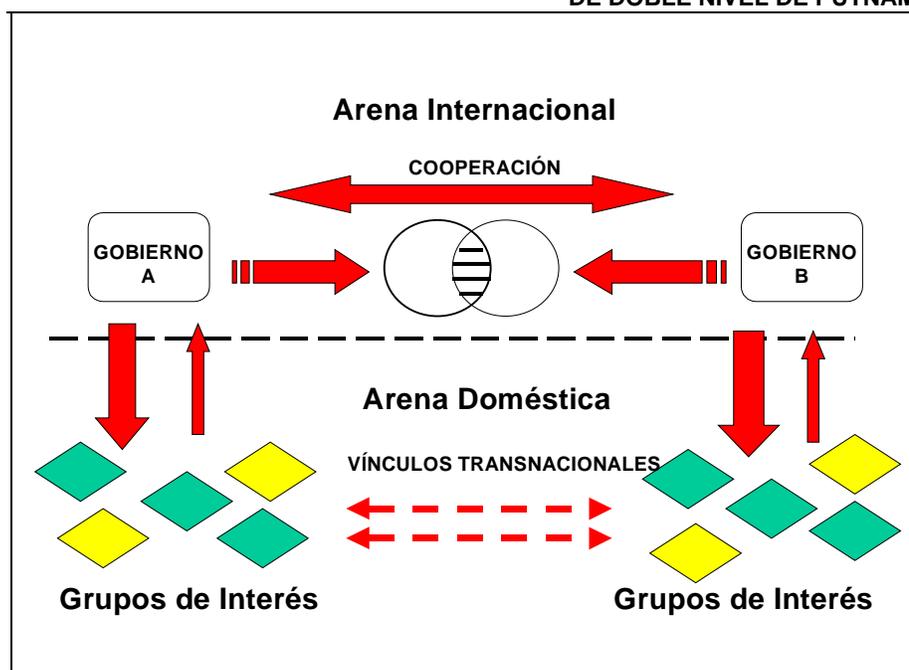
El otro aspecto que se presta a posteriores desarrollo en la hipótesis de Putnam son los condicionantes que debe manejar el negociador gubernamental al momento de optar por una u otra acción estratégica. En esta línea, Frederick Mayer (1992) revela las grandes dificultades que implica el uso de pagos laterales por parte del negociador gubernamental como consecuencia de la complejidad de proyectar cuál será su incidencia en la alteración de coaliciones en la arena doméstica. De hecho, el uso de pagos laterales puede ser contraproducente a los fines pretendidos por el negociador gubernamental al activar a actores domésticos que se perciben perjudicados por las mismas y que hasta ese momento se mantenían al margen de la negociación. Por su parte, Bernard M Hoekman (1989), plantea las restricciones que se impone al recurso de la “vinculación sinérgica” por parte del negociador gubernamental dada la complejidad que implica procesar en un marco de incertidumbre las múltiples combinaciones que pueden darse en las negociaciones multitemáticas. Pero más allá de lo que son la complejidad de cálculo que enfrenta el negociador gubernamental al proyectar el uso de una u otra acción estratégica, la hipótesis de Putnam carece de una preocupación por el orden institucional que las limita o las potencia. Así, por ejemplo, la institucionalidad doméstica ejerce como factor determinante no sólo de los tipos de pagos laterales que se encuentran disponibles para el negociador gubernamental, sino de los límites de su alcance. Por otro lado, la institucionalidad doméstica mediatiza su grado de incidencia en relación al reparto de preferencia y, por tanto, al tamaño del “Conjunto-Ganador”. Los pagos laterales no tendrán el mismo impacto en aquellos países donde los grupos de interés cuentan con mayor grado de autonomía con respecto al Estado, que en aquellos donde se encuentran encuadrados dentro de la estructura decisional estatal.

---

<sup>8</sup> Uno de los estudios pioneros en este tipo de temáticas y que resulta especialmente interesante para comprender esta temática es Keck y Sikkink (1998).

<sup>9</sup> Véase al respecto L. J. Schoppa (1993).

Gráfico 2  
REVISIÓN DEL MODELO NEGOCIACIÓN  
DE DOBLE NIVEL DE PUTNAM



Fuente: Elaboración propia

## B. Cambio, aprendizaje e inercia institucional

A lo largo de las últimas década las Ciencias Sociales parecen haberse reencontrado con las instituciones. Tras décadas del predominio de un exacerbado “individualismo metodológico”, las variables de naturaleza institucional vuelven a ser consideradas como componentes relevantes de las explicaciones sobre la realidad social. A pesar de ello, a la fecha todavía carecemos de una definición de instituciones que sea ampliamente aceptada en la academia. En el presente documento se va a adoptar la conocida definición del historiador económico D.C. North, que se refiere a las instituciones como “las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana“(North, 1990: p.17). En este punto es necesario establecer una clara distinción entre instituciones y organizaciones, dado que ambos conceptos suelen confundirse. Las instituciones difieren de las organizaciones porque, aunque ambas ofrecen estructuras para la interacción humana y siempre existen en estrecha conexión recíproca, tienen características totalmente distintas. Las instituciones son entidades abstractas cuyo único propósito concreto es permitir que las organizaciones de la sociedad alcancen metas específicas. Las instituciones se relacionan doblemente con las organizaciones. Por una parte, son el resultado de las decisiones de los líderes de las organizaciones y, en ese sentido, constituyen una variable dependiente del poder y las preferencias de éstas. Por otra parte, las instituciones se transforman en una variable independiente o factor causal porque modelan la identidad y el poder relativo de los actores, y por ende sus intereses y estrategias. Es a partir de esta relación mutua existente entre instituciones y organizaciones donde cabe encontrar las claves para entender el cambio institucional.

Según el enfoque de la teoría de la elección racional, el cambio institucional se explica por la competencia entre organizaciones que emplean un mecanismo de retroalimentación para medir el desempeño y corregir el comportamiento ineficiente. En otras palabras, los líderes de las

organizaciones buscan una adaptación eficiente a los cambios del entorno, y para ello invierten en la adquisición de conocimientos y habilidades que mejoren el desempeño. Al hacerlo, también provocan una adaptación permanente de las instituciones a los cambios del entorno. La pregunta que surge es cómo se explica entonces la supervivencia y persistencia de instituciones “ineficientes”. Más allá de las explicaciones parsimoniosas que permiten los presupuestos básicos de la teoría de la elección racional, cabe entender que en muchas ocasiones estos líderes pueden preferir en primer término no invertir en cambiar la institucionalidad dada la grandes dosis de incertidumbre en el que se produce el proceso. Y es que, como es conocido, el período de “vida” de las instituciones suele ser mucho mayor que el de los actores políticos, por lo que puede resultar poco aconsejable invertir en un cambio cuyo proceso supera coyunturas.<sup>10</sup>

Otro argumento para dar cuenta de la persistencia de instituciones ineficientes es que, contrariamente a lo que sucede con las organizaciones, éstas no aparecen como el resultado de un plan racional, sino de la evolución histórica. Por esta razón, cualquier cambio se integrará a la base preexistente, de acuerdo con la denominada “inercia” de cada sociedad, es decir, las limitaciones impuestas por la historia. Este concepto de inercia sugiere que las instituciones tienen gran estabilidad y, por ende, cualquier cambio normalmente ocurre “al margen”. Sobre la base del planteamiento de North, puede sostenerse que una vez que una estructura institucional toma un curso determinado, las externalidades de la red, el proceso de aprendizaje de las organizaciones y la configuración subjetiva, resultado de la historia, de la percepción de la población sobre cada tema, lo refuerzan.<sup>11</sup> El concepto de inercia ha sido utilizado en exceso por algunos autores que otorgan a las instituciones una importancia determinante con respecto a la formación de preferencias y comportamiento de los actores. No obstante, se trata de un uso erróneo ya que aceptar la existencia de una inercia institucional no implica anular la libertad de los actores por la existencia de una pauta de comportamiento estandarizada y prescrita, sino que las opciones que enfrentan los actores existen dentro de un contexto determinado, y se estructuran de acuerdo con la forma específica en que se articula su conocimiento de la “realidad” y se representan sus intereses (Immergut, 1993).

---

<sup>10</sup> Véase al respecto Tsebelis (1990).

<sup>11</sup> North sostiene que hay dos fuerzas detrás de la inercia: “retornos crecientes” y “mercados imperfectos”. En cuanto a los primeros, las instituciones producen altos “retornos crecientes” mediante varios mecanismos autofortalecedores, como los costos de crear una institución nueva o la adaptación de organizaciones y particulares a un marco institucional determinado (North, 1990).

## **II. Los actores y las instituciones de la estrategia chilena de acuerdos comerciales**

---

En Chile, al igual que la mayoría de países, el proceso de toma de decisiones de la estrategia comercial ha estado tradicionalmente en manos de un selecto grupo de diplomáticos y funcionarios de alto rango del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Ministerio Economía. Pero durante las últimas décadas esta situación se ha ido modificando sustancialmente. Y es que en la medida en que los distintos actores de la sociedad chilena se perciben a sí mismos cada vez más dependientes de los flujos económicos, comerciales, información e ideas que se mueven a escala planetaria, su interés en tratar de influir en la forma en que Chile se inserta en el comercio internacional es también cada vez mayor.

El propósito de este capítulo es identificar aquellos actores que ya sea desde la esfera pública o desde la esfera privada, han alcanzado una posición relevante en la estrategia chilena de acuerdos comerciales y, por tanto, han tenido una influencia en su proceso de formulación y aplicación desde el retorno de la democracia. Unos actores a los que se enmarca dentro de un contexto institucional que modela sus preferencias y que plantea restricciones a sus acciones.

## A. El actor gubernamental. Elementos de cambio y continuidad

Dada la naturaleza presidencialista del régimen político chileno, la figura del presidente sobresale como actor determinante en la fijación de las principales directrices que guían la labor gubernamental y frente a los distintos poderes del Estado. Este amplio poder que ostenta el presidente, deliberadamente exacerbado en la Constitución de 1980 con el objetivo de institucionalizar los principios autoritarios que inspiraron la ideología política del gobierno militar, aparece claramente reflejado en todo lo referente al manejo de las relaciones económicas internacionales. De hecho, el orden constitucional otorga amplias prerrogativas al presidente para “conducir las relaciones políticas con las potencias extranjeras y organismos internacionales, y llevar a cabo las negociaciones; concluir, firmar y ratificar los tratados que estime convenientes para los intereses del país”.<sup>12</sup> Sin embargo, más allá de cuál sea las condiciones establecidas en la normativa constitucional, la manera en que los tres últimos presidentes democráticos chilenos han utilizado las prerrogativas de que disponían para manejar las relaciones internacionales depende del estilo de liderazgo impuesto por cada uno.

Una vía para clarificar y ordenar los distintos estilos de liderazgo presidencial es recurrir a las categorías establecidas por Manfred Wilhelmy (1990: p.32) relacionadas con el manejo de la política exterior. Por un lado, este autor establece una distinción entre lo que el llama presidente “impulsor” y presidente “árbitro”. El primer tipo, el presidente “impulsor” se caracteriza por la tendencia a desempeñar un papel activo en la orientación y el manejo de la política comercial, habitualmente guiado por su propio concepto de cómo debiera ser, en términos generales, la inserción internacional de su país. Un presidente “árbitro”, por el contrario, tiende a dar menos relevancia a los asuntos externos a favor de los asuntos de la política doméstica. Aunque no necesariamente carezca de propuestas propias de cómo debe ser la estrategia comercial de su gobierno, tiende a limitar su participación a la selección entre las diferentes preferencias que surgen en torno de ellos, o a la búsqueda de una solución intermedia. Como consecuencia de esta relativa inacción del presidente la situación se hace más propicia para que se genere un mayor grado de “politización” en el manejo de la estrategia comercial al ampliar el margen para el juego de fuerzas políticas. Con base a esta distinción, resulta posible establecer que Patricio Aylwin (1990-1994), a diferencia de sus sucesores, Eduardo Frei (1994-2000) y Ricardo Lagos (2000-2006), optó por asumir una actitud de “árbitro” más que de “impulsor” en la gestión de la estrategia comercial. Aun sin dejar de tomar en cuenta la importancia que tenía para Chile su plena integración en los mercados mundiales, el presidente Aylwin centró la mayor parte de sus esfuerzos en conducir el proceso interno de transición a la democracia. En cambio, durante los gobiernos del presidente Frei y del presidente Lagos, ya en un contexto en que las reglas básicas del juego político democrático contaban con una plena aceptación por parte de todos los actores de la sociedad chilena, la economía pasó a ocupar una posición prioritaria en la agenda presidencial. Además, tanto el presidente Frei, que ingresó a la política desde el campo empresarial, como el presidente Lagos, que se había destacado intelectualmente y profesionalmente en el ámbito de la economía, contaban con una mayor cercanía a las problemáticas de las relaciones económicas internacionales y, por esta razón, mayor interés personal en asumir un rol protagónico en la definición de la estrategia comercial de sus respectivos gobiernos.

La otra distinción que plantea Wilhelmy es la que establece entre el presidente “ideológico” y el presidente “pragmático”. Un presidente puede considerarse “ideológico” cuando aplica conceptos y propuestas regulatorios para orientar su comportamiento y el de su gobierno en relación con temas comerciales. Por su parte, un presidente “pragmático” tiende a prescindir de

---

<sup>12</sup> Constitución Política de Chile, capítulo IV, art. 32, n.17.

ellos, o a usarlos con propósitos meramente retóricos. En este sentido, el pragmatismo aparece como el rasgo común que caracteriza a los tres presidentes de la nueva democracia chilena en el manejo de las relaciones económicas internacionales, lo que contrasta con la importancia que tuvo el componente ideológico en la conducción de la política comercial y, en términos generales, de la política exterior por parte de los gobiernos de Eduardo Frei (1964-1970) y Salvador Allende (1970-1973).

Al interior del gobierno, la responsabilidad en el cumplimiento de las directrices emanadas de la presidencia en materia de política comercial se encuentra, básicamente, a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Economía. La ausencia de un marco institucional que estableciera claramente el reparto de competencias y recursos entre estos tres ministerios hizo que durante mucho tiempo la coordinación y acción conjunta entre ellos estuviera muy lejos de ser una situación óptima. Tan sólo los resultados de un largo y costoso proceso de aprendizaje institucional, proceso que atraviesa los tres gobiernos de la democracia chilena, ha hecho posible definir y consolidar una estructura desde la que formular e implementar una estrategia comercial con un alto grado de eficiencia.

Una de las causas que mayor impacto tuvo en las insuficiencias institucionales desde las que los gobiernos de la democracia tuvieron que enfrentar los desafíos que imponía el diseño de su estrategia comercial fue la grave crisis que afectaba al Ministerio de Relaciones Exteriores. Una crisis que tenía su origen en los cambios impulsados por el gobierno militar al iniciarse el proceso de apertura unilateral de la economía chilena al mundo. Hasta entonces, el Ministerio de Relaciones Exteriores se había caracterizado por ser una entidad esencialmente política, encabezada por un exclusivo grupo de diplomáticos que, apoyados por una burocracia muy conservadora, monopolizaba la orientación y el manejo de los asuntos exteriores de Chile. El formalismo, una vocación generalista y la primacía de los aspectos políticos caracterizaban a esta política exterior lo que resultaba viable gracias al escaso interés que despertaban estas cuestiones en la clase política y en la opinión pública (Wilhelmy y Fermandois, 1987).

Cuando de forma súbita a mediados de los setenta se acabó bruscamente con largas décadas de proteccionismo económico y se inició la inserción de Chile en el mercado mundial de una forma acelerada, la necesidad de contar con una política exterior dinámica, flexible y proactiva que diera prioridad a los asuntos comerciales hizo que el Ministerio de Relaciones Exteriores no tardara en convertirse en objetivo de las críticas de la nueva tecnocracia gubernamental. Un ministerio al que consideraban como una institución cuya ineficiencia obstaculizaba los logros del modelo económico. Por esta razón, y ante las dificultades de modificar la institucionalidad heredada, se terminó optando por transferir gran parte de las competencias y recursos con que hasta ese momento contaba el Ministerio de Relaciones Exteriores en el manejo de la política comercial a favor del Ministerio de Economía y, principalmente, del Ministerio de Hacienda.

Llegados a este punto conviene analizar brevemente uno de los rasgos que causaron transformaciones muy significativas en la forma en que se conciben y ejecutan las políticas públicas en Chile: la promoción de economistas a puestos de liderazgo dentro de instituciones de gobierno. En las últimas décadas, la complejidad de las políticas públicas y la pérdida de la ideología en las sociedades han producido cambios en la mayoría de los países que convergen en una tecnocratización de la política. Sin embargo, el caso chileno tiene ciertas características propias. Concretamente, el liderazgo de los economistas se deriva de una estrategia deliberada para modificar las prácticas, así como las credenciales de legitimidad de la clase gobernante, vigentes hasta el principio del gobierno militar. Un grupo de jóvenes economistas con estudios de posgrado en la Universidad de Chicago y otras universidades de los Estados Unidos, adquirieron importancia práctica y simbólica para la institucionalización del nuevo régimen político y económico que surgió después del 11 de septiembre de 1973 (Montecinos, 1996: p.140). Se caracterizaban por una nueva

concepción de la gestión pública que daba prioridad a la racionalización y tecnocratización de la labor gubernamental.

El aparente éxito que alcanzó este grupo en la conducción de la economía, unido a la acelerada despolitización de la sociedad chilena, hizo que los formatos que imprimieron los “Chicago Boys”, su idioma, mitos e ideología racionalista terminaron convirtiéndose en una nueva convicción institucionalizada dentro de la estructura político-administrativa chilena que sobrevivió al régimen militar. De hecho, una vez reinstaurada la democracia, la preeminencia de los economistas en el gobierno se perpetuó. El Presidente Aylwin no sólo nombró economistas para dirigir los principales ministerios de su gabinete, sino que de ellos se compuso su círculo más próximo. Incluso la Secretaría General de la Presidencia, posición que requiere evidente destreza política debido a sus funciones de coordinación y conciliación dentro del gobierno, fue ocupada por un economista, Edgardo Boeninger. Tanto durante el gobierno de Eduardo Frei (1994-2000) como de Ricardo Lagos (2000-2006), el liderazgo de los economistas y la primacía de sus convicciones se han consolidado dentro del gobierno.

El primer intento por reformar las estructuras y el funcionamiento del Ministerio de Relaciones Exteriores para acomodarlo a las exigencias que imponía el nuevo modelo de desarrollo económico llegó con la aprobación del decreto ley 161 de 1978. Un decreto que dio origen a la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON). Entidad que pasaba a encargarse del diseño y ejecución del mandato del Presidente de la República en todo lo referente al manejo de las relaciones económicas internacionales. Aunque esta entidad formalmente depende del Ministerio de Relaciones Exteriores, en realidad goza de amplia autonomía tanto en su gestión como en su financiamiento.

La segunda fase en el proceso de reforma institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores se produce una vez reinstaurada la democracia. Los nuevos objetivos que en materia de estrategia comercial se establecieron en la agenda del gobierno de Aylwin, a lo que se unían los recursos que insumía la reinserción de Chile en el sistema político internacional, puso claramente en evidencia las limitaciones de este ministerio. Una situación que se vio agravada por las consecuencias que trajo consigo el cambio de régimen político. En particular, cabe referirse a tres de ellas. En primer lugar, los problemas planteados por el reemplazo de personas que ocupaban posiciones de liderazgo en instituciones políticas por otras que, en muchos casos, carecían de experiencia en la gestión pública. En segundo lugar, la obligación de ajustarse aceleradamente a los nuevos requisitos que imponía la democracia en el manejo de los asuntos públicos, tales como la transparencia o la necesidad de abandonar las formas autoritarias, por una actitud más conciliadora ante los diferentes intereses de la sociedad. Finalmente, la escasa sintonía y el desequilibrio en la distribución de influencias dentro de los diferentes ministerios del gobierno involucrados en la definición de la estrategia comercial como resultado de los cargos asignados a los diferentes partidos que componían la coalición gobernante.

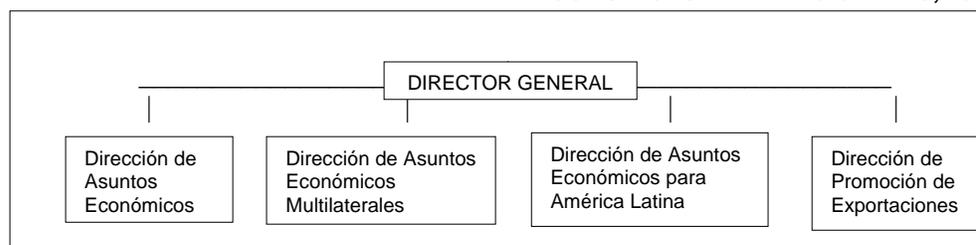
Ante esta situación, se decidió optar por llevar a cabo los siguientes cambios para mejorar el desempeño en el proceso de definición e implementación de la estrategia comercial. Así, por ejemplo, y a la luz de la manifiesta incapacidad de la DIRECON para abarcar los diferentes frentes abiertos en las negociaciones comerciales, se decidió proceder a una distribución de las áreas regionales entre los distintos ministerios. De esta manera, mientras el Ministerio de Relaciones Exteriores trabajaba para América Latina, el Ministerio de Economía se ocupaba de Asia-Pacífico, la Unión Europea y también de América Latina, y el Ministerio de Hacienda se concentraba principalmente en América del Norte. Otra medida relevante adoptada en este período fue la creación del Comité Interministerial de Relaciones Económicas Internacionales en 1992, como forma de revertir los problemas de coordinación y las desavenencias que repetidamente surgían entre los diferentes ministerios involucrados en las negociaciones comerciales. Coordinado por la

Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES), este Comité asumió la función consultiva en la formulación y coordinación de las políticas referidas a las relaciones económicas internacionales.

Los cambios en la institucionalidad de la estrategia comercial iniciados durante la presidencia Aylwin alcanzaron una mayor profundidad tras la asunción del poder por parte del Presidente Frei (1994-2000). En concreto, se buscó centralizar la coordinación de todas las negociaciones comerciales en la DIRECON, a fin de alcanzar el mayor nivel de unidad y coherencia posibles, tanto en la formulación de la estrategia negociadora como en su ejecución. Con este objetivo, se modificó la organización de la Dirección, para que tuviera a su cargo la negociación de acuerdos comerciales, la administración de los acuerdos negociados y la solución de conflictos o problemas en la aplicación de los mecanismos o recursos previstos en los instrumentos negociados.

Las reformas implementadas en la DIRECON se inspiraron en la organización y funcionamiento de organizaciones similares de otros países. En particular, se tomaron en cuenta la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) del Gobierno de México y el Representante de Comercio de los Estados Unidos (Mladinic, 2000). Tomando como base las estructuras de estas instituciones, la nueva organización de la DIRECON se diseñó como una matriz. Por un lado, se estableció un grupo de departamentos a cargo de las diferentes áreas regionales -el Mercado Común del Sur (Mercosur), Asia-Pacífico, Unión Europea. Por otro, se creó una serie completa de departamentos “temáticos” destinados a apoyar todos los procesos de negociación (acceso al mercado, propiedad intelectual, temas ambientales).

**Cuadro 1**  
**ORGANIGRAMA DE LA DIRECCIÓN DE RELACIONES**  
**ECONÓMICAS INTERNACIONALES, 2002**



De forma paralela a los cambios llevados a cabo en la DIRECON, se formaron dos organismos para coordinar y conciliar los recursos y las preferencias existentes dentro del gobierno: el Comité Interministerial de Negociaciones Económicas Internacionales y el Comité de Negociación. El primero de estos organismos se creó en 1995, en sustitución del Comité Interministerial de Relaciones Económicas Internacionales. Estaba presidido por el Ministro de Relaciones Exteriores y contaba con la participación del Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Economía y la Secretaría General de la Presidencia. Posteriormente se le fueron incorporando todos los demás ministerios relacionados con las negociaciones comerciales. Por su parte, el Comité de Negociación es un organismo presidido por el director de la DIRECON y está integrado por representantes del Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Economía y el Ministerio de Agricultura.<sup>13</sup> Sus principales funciones consisten en examinar la situación de los distintos procesos de negociación y proponer una agenda para el Comité Interministerial.

<sup>13</sup> En la decisión de incorporar al Ministerio de Agricultura a este Comité y no a otras áreas sectoriales y temáticas dentro del gabinete se impusieron presiones políticas tendientes a asignar a la agricultura una participación privilegiada en los procesos de negociación.

A medida que se fue clarificando y consolidando el nuevo marco institucional para la formulación e implementación de la estrategia comercial se desarrollaron una serie de cambios dentro de cada ministerio, a fin de adecuarlos a las necesidades de los procesos de negociación. Así, por ejemplo, el Ministerio de Agricultura creó una división dedicada a los temas relativos a las negociaciones comerciales internacionales. Además, se crearon ciertas entidades especializadas para ocuparse de los nuevos asuntos que fueron surgiendo en torno a las negociaciones comerciales con el correr del tiempo. Es el caso, por ejemplo, de la Dirección de Medio Ambiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, creada en agosto de 1997.

Las reformas realizadas por el Presidente Frei contribuyeron enormemente a fortalecer el desempeño gubernamental en materia comercial. Algunas pruebas de ello son la formación de equipos negociadores altamente profesionales dentro de la DIRECON y de los expertos sectoriales en los diferentes ministerios. Asimismo, el alto nivel de coherencia y unidad que se alcanzó en la fase de formulación y ejecución.

Los logros institucionales alcanzados durante los años de la administración Frei han sido consolidados durante el actual período presidencial de Lagos. Pero a ello cabe añadir dos nuevas tendencias que ponen de manifiesto el nivel de desarrollo alcanzado por Chile en el manejo de su estrategia comercial. En primer lugar, y en el marco de una política transversal que afecta a todo el proceso de formulación y aplicación de las políticas públicas, se han abierto nuevos canales para la participación ciudadana a través de sus actores sociales en las negociaciones comerciales y, en términos generales, en el conjunto de la estrategia comercial. En segundo lugar, se ha diseñado un nuevo marco institucional para incorporar y agregar las demandas específicas de carácter regional. Tanto en uno como en otro caso, se trata de iniciativas que todavía tienen mucho de experimentales y, por tanto, adolecen de grandes deficiencias. Sin embargo, resultan importantes en la medida que sientan las bases de una tendencia para un manejo de la estrategia comercial más participativa, inclusiva y transparente.

## **B. El Congreso y los partidos políticos**

Las competencias que otorga la Constitución chilena de 1980 al papel de poder legislativo en materia de política comercial puede asimilarse al diseño institucional que en los últimos tiempos se ha ido imponiendo en la mayoría de países y cuyo propósito es impedir que la labor negociadora del gobierno en el escenario económico internacional pueda verse constantemente trabada por las peticiones y enmiendas procedentes del Congreso. Su ejemplo más conocido es la aparición en 1974 del “Fast Track” o vía rápida por la que el Congreso estadounidense optaba por delegar gran parte de la autoridad que le confiere la Constitución en el monitoreo de las negociaciones comerciales al presidente.

Sin embargo, y con arreglo a una rigurosa interpretación de lo dispuesto en el inciso 1 del artículo 50 de la Constitución chilena, en el ordenamiento institucional esta tendencia se llevó al extremo de impedir la participación del Congreso en la ratificación de gran parte de los acuerdos comerciales suscritos por Chile en la década de los noventa. Según esta norma “Las medidas que el Presidente de la República adopte o los acuerdos que celebre para el cumplimiento de un tratado en vigor no requerirán nueva aprobación del Congreso, a menos que se trate de materias propias de ley.” Como esta disposición no hace distinciones entre los conceptos de “acuerdo marco” y “acuerdo de implementación”, se elaboró una doctrina según la cual la aprobación del Tratado de Montevideo de 1980 –en virtud del cual se instituyó la Asociación América Latina de Integración (ALADI)- otorgaba a la presidencia la facultad de suscribir acuerdos plenos sin la intervención del Congreso. Así sucedió con los Acuerdos de Complementación Económica (ACE) con México, Venezuela, Colombia y Ecuador. Pero en la medida en que la estrategia del gobierno chileno en materia de acuerdos comerciales fue ganando relevancia en la agenda de la política doméstica,

desde el Congreso se exigió una nueva interpretación de la ley que previera su participación en los acuerdos. Un reclamo que tuvo su principal efecto en el contexto del proceso de ratificación del ACE con el Mercosur. Dada la intensidad que alcanzó el debate sobre la conveniencia que tenía para Chile aceptar este acuerdo entre los actores de la arena doméstica, el presidente Frei terminó viéndose forzado a aceptar someter su ratificación al Congreso. Una decisión que marca el inicio de una tendencia hacia una mayor intervención parlamentaria en materia de acuerdos comerciales.

El Congreso chileno ha demostrado tradicionalmente un notable desempeño en comparación con las instituciones homónimas en los otros países de América Latina en términos de su eficacia en la producción normativa y, principalmente, en su función de representación de los diferentes intereses existentes de la sociedad chilena. A ello ha contribuido, sin duda, la fortaleza de su sistema de partidos políticos. A diferencia de lo que sucede en otros países de la región, en Chile los partidos políticos han mostrado a lo largo de su historia una estabilidad, consistencia ideológica, organización y apoyo de la ciudadanía que los asemeja a sus pares de las democracias más afianzadas de Europa occidental (Valenzuela, 1994).

Esta fortaleza fue puesta a prueba durante los años del régimen militar. Y es que entre los colaboradores más cercanos del general Pinochet existía la convicción de que los partidos políticos eran los principales responsables de la crisis que precedió al quiebre institucional. Bajo esta perspectiva, no puede extrañar sus intentos no sólo por desarticular al conjunto de los partidos políticos, sino por erradicar el arraigo de las adhesiones partidistas que existía en la sociedad chilena. Pero a pesar de todo ello, los partidos políticos chilenos resurgieron y encabezaron, a partir de 1983, las movilizaciones en contra del régimen de Pinochet. Ya una vez recuperada la democracia, los partidos políticos volvieron a posicionarse como los principales canales de transmisión de las demandas de la ciudadanía hacia la esfera del Estado. No obstante, su actuación pasaba a estar constreñida por las restricciones impuestas por el legado institucional del régimen militar.

En este sentido, entre los principales cambios que se dieron en las reglas del juego de la competencia partidista con relación al período anterior al régimen militar se encuentra el establecimiento del sistema electoral de distrito binominal ( $M=2$ ). Una normativa que determinó la posición central que han ocupado las coaliciones de partidos en la política chilena desde el retorno de la democracia organizando las nominaciones para las elecciones legislativas, el trabajo del Congreso y la votación en sala.<sup>14</sup>

Esta centralidad de las coaliciones de partidos tiene dos consecuencias muy significativas. En primer lugar, la identidad ideológica de cada partido político se pierde dentro de las coaliciones por la necesidad ineludible de alcanzar el consenso suprapartidario. Lo que, entre otras cosas, se revela en la sumisión de las diferencias partidarias sobre la estrategia comercial a favor de la creación de grandes consensos. En segundo lugar, y con relación a ello, el desdibujamiento ideológico de los partidos políticos ha ido erosionando progresivamente su articulación con las distintas organizaciones sociales debilitando el papel que tradicionalmente han tenido como mediadores entre el Estado y la sociedad. En este sentido, como posteriormente se atenderá con mayor detenimiento, resulta posible percatarse que la mayoría de los actores sociales que han tratado de ganar influencia en la definición de la estrategia comercial del gobierno lo han hecho obviando la intermediación de los partidos.

Los partidos políticos chilenos han mostrado históricamente un escaso interés por la política comercial. Una actitud que pareció mantenerse tras el retorno de la democracia. De hecho, el papel

---

<sup>14</sup> Las negociaciones por las nominaciones y las políticas representan una fuente constante de tensión entre los partidos de cada coalición; sin embargo, como únicamente las dos listas más votadas pueden obtener la representación en cada distrito, las coaliciones se han mantenido hasta el presente.

preponderante que asumieron los altos funcionarios del Ministerio de Hacienda y del Ministerio de Economía o los representantes de los gremios empresariales en el debate público sobre el tipo de inserción de Chile en el mercado mundial contrastaba con la indiferencia y falta de propuestas de parte de los partidos. Pero con el correr del tiempo, y como resultado de la importancia que ha terminado tomando la estrategia comercial entre la opinión pública, esta situación ha ido cambiando progresivamente. En la actualidad son cada vez más los dirigentes de los partidos que han tomado conciencia sobre la necesidad de interesarse y tener opinión propia sobre la estrategia comercial de Chile dada no sólo la trascendencia que tiene en el desarrollo económico del país, sino en el comportamiento del electorado. Pero no todos los partidos muestran la misma capacidad para tratar esta temática.

Son varias las razones que hacen de la coalición de centroderecha la más activa en materia de política comercial. En primer lugar, por la relevancia que ésta tiene en su acción opositora al gobierno. En segundo lugar, por los recursos con los que cuentan los centros de estudio vinculados tanto a la Unión Demócrata Independiente (UDI) como a Renovación Nacional (RN) el Instituto Libertad y Desarrollo (ILD) y el Instituto Libertad (IL), respectivamente- formulen propuestas en esta área. Por último, porque existen fuertes vínculos entre los partidos de derecha y los grupos empresariales más interesados en la política de comercio exterior. A nivel doctrinario, los partidos de derecha se muestran claramente favorables a la plena inserción de Chile en el mercado internacional. Una inserción, no obstante, en la que deben primar las razones económicas y no las políticas. Por este motivo, se apuesta por concentrar todos los recursos en entenderse comercialmente con las grandes potencias económicas y eludir cualquier tipo de “veleidad latinoamericanista”. Este apoyo incondicional a la apertura comercial por parte de los partidos de la oposición contrasta con su concepción de la política internacional fundada en una defensa a ultranza de la soberanía nacional.

Dada la concentración de recursos y competencias que acumula la presidencia en el manejo de las relaciones económicas internacionales, los incentivos que encuentran los partidos políticos de la coalición gobernante para preocuparse por esta temática son indudablemente menores que los de los partidos de oposición. Pero además, la capacidad propositiva de los partidos de la Concertación para abordar las problemáticas de la política comercial se vio seriamente mermada al iniciarse la democracia por la desactivación de gran parte de los centros de estudio que actuaban dentro de su órbita luego de que la mayoría de sus integrantes pasaran a integrarse a diversas funciones dentro de la administración. No obstante, y a diferencia de la oposición, la mayoría de los partidos que conforman la Concertación mantienen estrechos vínculos con sus pares ideológicos de otros países y manteniendo una importante presencia en las organizaciones internacionales que los agrupan. Lo que ha sido usado a menudo para complementar la diplomacia gubernamental.

A pesar del consenso programático sobre la estrategia comercial exterior de Chile entre los partidos de la Concertación, se pueden identificar diferentes puntos de vista en la materia. Se trata de diferencias transversales, presentes por igual en todos los partidos. En la práctica, el proteccionismo y el legado latinoamericanista de los dirigentes más tradicionales se opone a la posición más favorable a la apertura comercial de los dirigentes que representan el ala liberal de los distintos partidos.

La labor del Congreso chileno se articula, principalmente, a través de las comisiones permanentes que existen tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, una de las cuales se ocupa de todo lo referente a las relaciones exteriores. Los proyectos que ingresan a cualquiera de las cámaras se remiten automáticamente a esta comisión, en la que se celebran audiencias y se estudian posibles modificaciones. Un proyecto ordinario no puede salir de una comisión si no cuenta con el apoyo de la mayoría, mientras que el futuro de los proyectos que requieren tratamiento en sala puede estar determinado por las recomendaciones de la comisión. Las

comisiones permanentes de la Cámara de Diputados se componen de trece miembros cada una y las de la Cámara de Senadores, de cinco.

Si consideramos a la coalición en su conjunto, la Concertación tiene la mayoría en todas las comisiones. Al interior de la coalición, el principio de proporcionalidad sobre el apoyo con que cuenta cada partido ordena el reparto de puestos en el conjunto de todas las comisiones, pero no en el caso particular de cada una. De hecho, el Partido Demócrata Cristiano ha dominado la Comisión de Relaciones Exteriores desde el regreso a la democracia en Chile. La competencia técnica de una comisión se considera generalmente un indicador de la capacidad legislativa. En este sentido, la continuidad de los miembros de la Comisión de Relaciones Exteriores en sus cargos a lo largo de los años noventa refleja un alto nivel de experiencia y competencia acumuladas. Para finalizar, cabe resaltar que el grado de autonomía con que toman sus decisiones los miembros de la Comisión de Relaciones Exteriores es mucho menor que en el resto de comisiones al encontrarse más condiciones por las directrices que se imponen por las cúpulas de las coaliciones partidistas.

### **C. Los actores del mercado. Empresarios y trabajadores**

Uno de los rasgos que caracteriza a la institucionalidad política chilena tras el retorno de la democracia ha sido el amplio y profundo marco de cooperación que se ha establecido entre el gobierno y el empresariado. De hecho, para varios autores, es posible reconocer en Chile la configuración de un modelo de carácter neocorporatista en la medida que el gobierno ha terminado reconociendo a las asociaciones empresariales como sus principales interlocutores sociales para tratar los temas de la agenda económica y, si bien de forma implícita, haciéndolas corresponsables de sus decisiones. Esta fórmula para integrar al empresariado en el proceso de definición de las políticas públicas descansa en dos factores. En primer lugar, en la representatividad gremial y alto desempeño organizativo de las asociaciones empresariales chilenas. En segundo lugar, en la manifiesta voluntad que desde los gobiernos de la democracia se ha mostrado de entenderse con el mundo empresarial.

Los empresarios chilenos invierten mucho más en sus asociaciones que sus pares de la mayoría de países de América Latina. Una inversión que se refleja, entre otros, en el alto nivel de servicios que brindan las principales asociaciones sectoriales en el área del comercio internacional. El desarrollo técnico y el alto grado de profesionalismo que en la actualidad han alcanzado los departamentos de comercio exterior de las asociaciones empresariales chilenas contrasta con el escaso personal y los recursos con que cuentan instancias similares en la mayoría de asociaciones empresariales de América Latina. En 1995 la Sociedad de Fomento Fabril de Chile (SOFOFA), contrató a un ex funcionario de la DIRECON con amplia experiencia en materia de comercio internacional que transformó al Área de Comercio Exterior de la SOFOFA, hasta entonces un departamento marginal dentro de la asociación, en el más importante, integrado por más de una docena de profesionales. En esos mismos años, la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA) también amplió el personal y los recursos asignados al departamento de desarrollo dedicado al comercio exterior. Por su parte, la Cámara de Comercio de Santiago (CCS) se convirtió en el principal coordinador del sector privado en materia de exportación de servicios creando recientemente el llamado Comité de Empresas Exportadoras de Servicios (CEES) para defender sus puntos de vista en la mesa de negociaciones para la nueva generación de acuerdos de libre comercio (Silva, 2000). Finalmente, cabe resaltar el papel jugado por la Asociación de Exportadores de Manufacturas (ASEXMA) asesorando a las pequeñas y medianas empresas en materia de exportación.

En comparación al interés que estas asociaciones han mostrado en el comercio internacional, la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC), entidad de cupula del empresariado chilena, ha dedicado relativamente pocos recursos a tratar esta temática. Y es que, a diferencia de

lo que ocurre en otros países de América Latina, la fortaleza y el activismo del gremialismo empresarial en Chile reside en sus entidades de representación de ámbito sectorial, teniendo la CPC una función más coordinadora o catalizadora de la acción. Dado que las cuestiones relacionadas con la estrategia comercial en el exterior tienen un efecto diferenciado para cada sector, esta problemática desborda claramente no sólo la capacidad técnica para dar respuesta a las demandas de todas las organizaciones afiliadas, sino también para que su Comisión de Relaciones Económicas Internacionales pueda reconciliar los distintos intereses en juego en cada acuerdo comercial y facilitar el consenso en torno a una única posición del conjunto del empresariado chileno.

El actual marco de cooperación entre el gobierno y el empresariado chileno tiene su origen en 1982. Un año en que las aspiraciones del gobierno militar de institucionalizar un nuevo régimen enfrentó la dura prueba de hacer frente a una grave crisis económica que ponía en cuestión la validez del modelo de libre. Bajo estas circunstancias, se buscó afianzar y expandir sus apoyos entre aquellos actores de la sociedad chilena que eran más cercanos a ellos, el gremialismo empresarial supo sacar provecho de la situación y asegurarse una posición de preeminencia en el proceso de decisión de las políticas públicas. De hecho, a partir de estos años fueron varios los dirigentes del empresariado chileno que ocuparon puestos de dirección en distintos ministerios. Uno de ellos, Juan Délano, ministro de economía entre julio de 1985 y julio de 1987 y ex-presidente de la Cámara de Comercio, buscó institucionalizar el nuevo marco de entendimiento entre el gobierno y el empresariado a partir de la creación de diferentes comisiones encargadas de tratar las distintas temáticas generales y sectoriales. Una de estas comisiones trataba los temas del comercio internacional. Fueron estos los años en que al empresariado se le facilitó un acceso directo con aquellos equipos de la DIRECON encargados de las negociaciones multilaterales en curso, las de la ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y de Comercio (GATT) y las de ALADI (Feliu, 1987).

#### Recuadro 1

#### LAS ASOCIACIONES EMPRESARIALES CHILENAS

Las asociaciones empresariales chilenas surgieron a fines del siglo XIX y principios del XX, dentro de un contexto caracterizado por un modelo de país exportador de productos primarios y con un régimen democrático elitista. Las organizaciones más importantes que datan de este período son la **Sociedad Nacional de Agricultura (SNA)**, creada en la década de 1830, la **Cámara Nacional de Comercio (CNC)**, formada en la de 1850, la **Sociedad Nacional de Minería (SONAMI)** y la **Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA)** creada y en la de 1880.

Como reacción al aumento de la intervención estatal en el planeamiento y la reglamentación de la economía y la inversión, así como frente a la consolidación de los sindicatos y su alianza con los partidos políticos de izquierda, estas organizaciones formaron en 1935 la **Confederación de la Producción y el Comercio (CPC)**, a la que se integraron en los años sesenta la **Cámara Chilena de la Construcción (CChC)** y la **Asociación de Bancos e Instituciones Financieras (ABIF)**.

Las pequeñas y medianas empresas tenían su representación en la **Confederación Nacional de la Pequeña y Mediana Empresa (CONAPYME)**. Desde los años ochenta las pequeñas y medianas empresas exportadoras de productos manufacturados pasaron a organizarse en la **Asociación de Exportadores de Manufacturas (ASEXMA)**, que a su vez pertenece a la organización de exportadores de productos no tradicionales, la **Confederación Nacional de Exportadores (CNE)**.

Una vez reinstaurada la democracia, el esquema básico de cooperación entre el gobierno y el empresariado legado de la etapa anterior se mantuvo. Los contactos al más alto nivel entre los representantes de los gobiernos de la Concertación y la dirigencia de las asociaciones empresariales se ha mantenido de forma ininterrumpida. Lo que pone de manifiesto la importancia que ha tenido para los tres gobiernos de la Concertación promover un clima de mutua confianza con la comunidad empresarial (Silva, 2002).

La estrategia comercial que debía seguir Chile para profundizar su proceso de inserción en el mercado internacional fue una de los temas polémicos que enrarecieron las relaciones entre las nuevas autoridades de gobierno y los representantes del empresariado al inicio de la democracia. Como posteriormente se atenderá con mayor detalle, un amplio segmento del empresariado mostró grandes recelos hacia la opción adoptada por la administración Aylwin de complementar el proceso de apertura unilateral con acuerdos preferenciales de comercio. Unos recelos que procedían más de la falta de conocimiento sobre los efectos reales que podía tener este tipo de acuerdos en sus intereses. La ausencia de un marco institucional donde autoridades de gobierno y los representantes del empresariado pudieran encontrarse para abordar las problemáticas específicas de la estrategia comercial contribuía de forma directa a agravar estos recelos y desconfianza mutua. Por este motivo, para ambos actores resultaba ineludible estructurar un marco para el entendimiento en este ámbito.

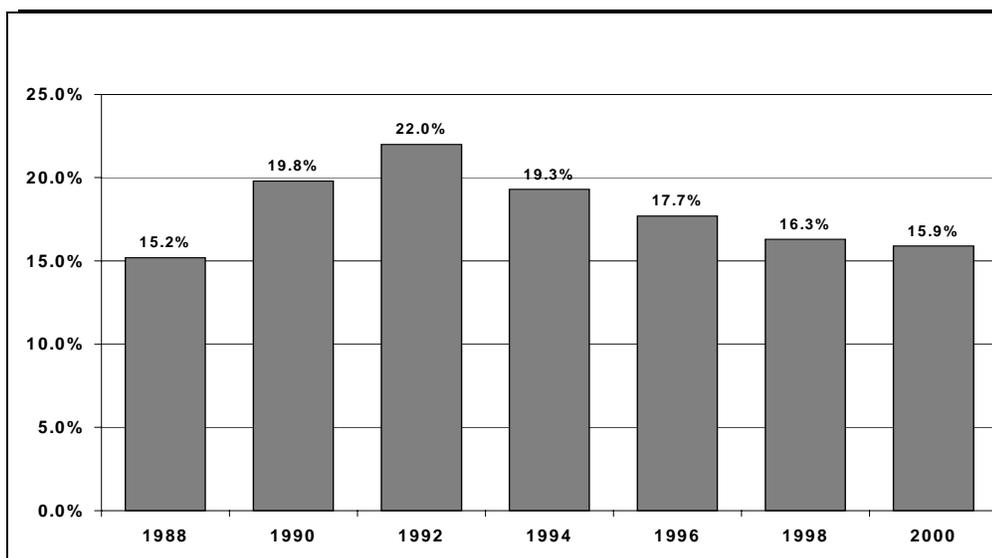
A comienzos del decenio de 1990, la forma de interacción más frecuente entre ambos actores eran las reuniones informales, sobre todo con la participación de dirigentes empresariales en los comités que acompañaban al presidente en sus viajes al exterior. Ya en 1995, durante el gobierno de Frei, se creó una institución consultiva, el Comité de Participación del Sector Privado (CPSP), para integrar a la comunidad empresarial, junto con los representantes sindicales y los medios académicos a las negociaciones comerciales internacionales. Este comité, presidido por el Ministro de Economía, se constituyó en una instancia fundamental para la cooperación público-privada en materia comercial. A nivel sectorial, el CPSP ha sido reproducido por varios ministerios. Pero más allá de este marco institucional formal, los mayores vínculos de entendimiento y donde se ha ido construyendo el consenso entre gobierno y empresariado en torno a la estrategia comercial se da en el contexto del acompañamiento y monitoreo que ejercen los representantes del empresariado de las negociaciones comerciales. De hecho, con el paso del tiempo se ha institucionalizado como mecanismo de participación del empresariado el llamado “cuarto de al lado” para referirse al espacio contiguo a la mesa negociadora que éstos ocupan y que les permite tener un conocimiento constante de lo que está pasando, así como una comunicación permanente con los funcionarios gubernamentales. Sin embargo, el hecho de que el funcionamiento de este “cuarto de al lado” no está reglamentado ha provocado que en ciertos casos hayan surgido problemas, por ejemplo cuando los funcionarios gubernamentales se han negado a revelar detalles concretos de las negociaciones o con muchas restricciones.

En resumen, se puede señalar con respecto a la relación entre gobierno y empresariado que desde el inicio de la democracia se ha ido creando un círculo virtuoso, o por lo menos un sistema positivo de retroalimentación que ha mejorado sustancialmente la calidad de la estrategia comercial chilena tanto en términos técnicos, como políticos. El hecho de que el gobierno haya otorgado a las asociaciones empresariales un lugar en las negociaciones ha estimulado a estas asociaciones a invertir en desarrollar su capacidad de abordar los temas comerciales y, por tanto, contribuir a mejorar el desempeño de los funcionarios gubernamentales en la mesa negociadora internacional (Schneider, 2000, p.122).

El movimiento sindical chileno fue un actor político y social de gran influencia antes del quiebre institucional de 1973. Su importancia numérica y, principalmente, su estrecha vinculación con los partidos políticos le aseguraba un canal directo de injerencia en el proceso de toma de

decisiones de la políticas públicas. Esta situación cambió bruscamente a partir de ese año como consecuencia de la represión ejercida contra sus dirigentes y organizaciones por parte de las autoridades del régimen militar. Pero también por la instauración de un nuevo marco legal para las relaciones laborales en donde el papel del sindicalismo era completamente marginal al privilegiarse las relaciones directas entre empleador y empleado de forma individual.<sup>15</sup> Todo ello generó una grave crisis del movimiento sindical chileno que tuvo su principal reflejo en una drástica disminución de la afiliación gremial a un tercio de las cifras correspondientes a la década de los sesenta y setenta. El movimiento sindical chileno encontró en el marco de las protestas iniciadas contra el régimen militar a principios de los ochenta el espacio para tratar de volver reivindicarse como actor protagónico en la sociedad civil chilena. Pero tras el retorno de la democracia la debilidad del sindicalismo da cuenta del carácter estructural de su crisis. Una situación que ya no parece solamente atribuible a la difícil situación que debieron enfrentar durante el período del régimen militar, sino por su falta de representatividad dentro del nuevo escenario económico y social existente en la actualidad en Chile.

**Gráfico 4**  
**TASA PORCENTUAL DE LA SINDICALIZACIÓN EN CHILE (1988-2000)**



Fuente: Dirección del Trabajo, Ministerio del Trabajo, Chile, 2002

El movimiento sindical chileno estuvo prácticamente ausente de las negociaciones comerciales hasta fines de los años noventa. Una situación que contrastaba con, por ejemplo, la activa participación que tenían los sindicatos de los países del Mercosur en las negociaciones del bloque regional. Tan sólo desde fines de la década de los noventa resulta posible apreciar una nueva visibilidad y activismo del sindicalismo chileno alrededor de las problemáticas laborales de la estrategia comercial.<sup>16</sup> Ya en el marco de las últimas rondas negociadoras del Acuerdo con la Unión Europea, un representante de la organización de cúpula del sindicalismo chileno, la

<sup>15</sup> El nuevo Código de Trabajo aprobado en 1979 otorgaba, por ejemplo, a los empleadores la potestad de reemplazar a sus trabajadores y de considerar que aquellos que mantuvieran una huelga por más de sesenta días habían renunciado de hecho a su trabajo. Los únicos sindicatos autorizados eran aquellos que se limitaban a agrupar a los empleados dentro de una sola fábrica.

<sup>16</sup> Este nuevo activismo del sindicalismo chileno en materia de política comercial es atribuible al liderazgo asumido por Diego Olivares en el Departamento de Asuntos Internacionales de la CUT. Olivares, quién retornó a la organización de cúpula del sindicalismo chileno tras ejercer como director de la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT), ha fomentado al interior de la cúpula una nueva visión más pragmática y realista de las implicaciones laborales de los acuerdos comerciales suscritos por Chile.

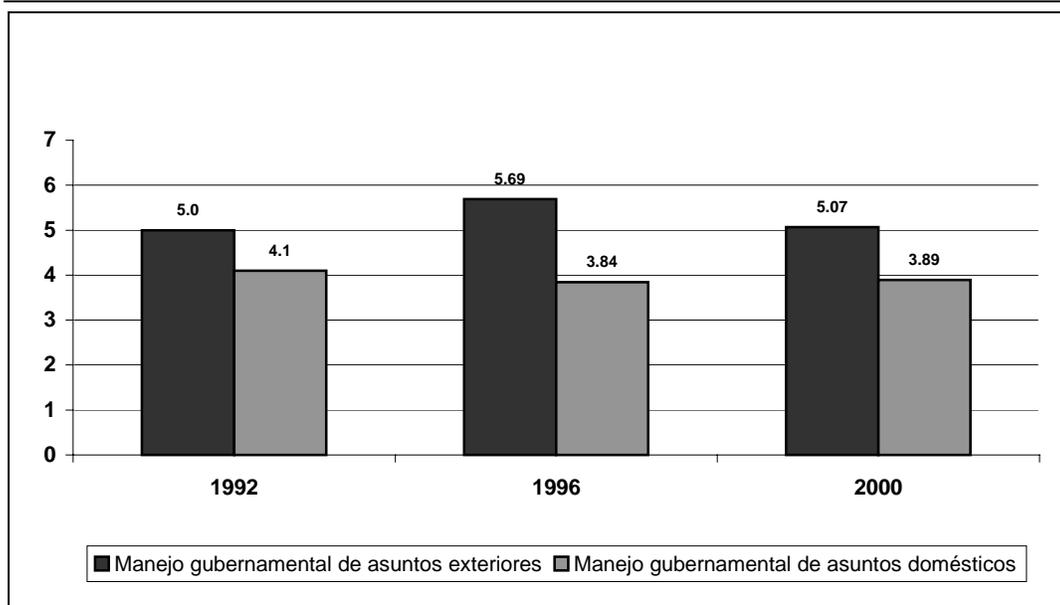
Confederación Unitaria de Trabajadores (CUT), estuvo por primer vez en el “cuarto de al lado” junto a los representantes del empresariado. Además, también a partir de este período es posible identificar al interior de la CUT la formulación de un discurso más elaborado respecto a la estrategia comercial chilena en el mercado internacional que pone el énfasis, al igual que sus homólogos de otros países, en la incorporación de cláusulas laborales y sociales que los habilite como instrumentos para el desarrollo económico sustentable del país. Un discurso, no obstante, que encuentra muchas dificultades para tomar fuerza al interior de la organización sindical dado el liderazgo que ejerce en la actualidad el Partido Comunista y las posturas más ortodoxas dentro del Partido Socialista y, por tanto, más críticas con la estrategia comercial. Lo que ha generado un escenario en el que los funcionarios del gobierno se muestran poco receptivos a las demandas de la CUT por no considerarla como un interlocutor representativo y válido para abordar las problemáticas comerciales y los dirigentes de la CUT desconfían y se oponen a la estrategia comercial llevada a cabo por el gobierno porque sienten que no se toma en cuenta sus reclamos. Bajo estas circunstancias, uno de los principales recursos con los que cuenta el movimiento sindical chileno a la hora de influir en los resultados de las negociaciones comerciales son sus vínculos con organizaciones similares de otros países. Por ejemplo, desde mediados del decenio de 1990 la CUT y la poderosa Federación Norteamericana del Trabajo – Congreso de Organizaciones Industriales (American Federation of Labour-Congress of Industrial Organizations) de Estados Unidos han coordinado sus medidas en reclamo de que, en cualquier tratado que extienda el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), se incluyan cláusulas laborales y medioambientales.

#### **D. La sociedad civil: los movimientos sociales y la opinión pública**

Resulta posible distinguir en la literatura especializada en las relaciones entre la opinión pública y la política exterior dos posiciones principales. Por un lado, se encuentran aquellos autores que consideran que los ciudadanos en general tiene una influencia clara y mensurable sobre los asuntos internacionales y la formulación de políticas en la materia. Esta visión, basada en un concepción “de abajo hacia arriba” como determinante del proceso de decisión de la política exterior, se contrapone a la postura de aquellos autores que defienden que los sentimientos y las opiniones de la élite determinan los del resto de la población, porque los conocimientos de la ciudadanía en materia de política exterior son escasos y, por tanto, su opinión aparece muy volátil a diferencia de cuando se abordan asuntos de política doméstica.

En el caso chileno, y para el marco del análisis que se propone en este estudio, aparece mucho más útil el planteamiento “de arriba hacia abajo” ya que la opinión pública chilena ha tenido una limitada influencia en el proceso de formulación de la estrategia comercial desde 1990 a la fecha. A pesar de la trascendencia de los temas en juego en las negociaciones comerciales, de la evidencia empírica se desprende que los ciudadanos chilenos han seguido las opiniones de gobernantes y dirigentes políticos en lo que a estrategia comercial se refiere. La opinión pública no ha cuestionado la conveniencia de los acuerdos de libre comercio, lo que puede explicarse por el escaso interés que la política comercial en particular y la política exterior en general han despertado históricamente en la mayoría de la ciudadanía chilena. En todo caso, la prensa, los medios universitarios, los institutos de investigación independientes y las ONG han conseguido con el paso del tiempo alcanzar un alto grado de conocimiento en materia comercial y, como resultado de ello, influir en la estrategia gubernamental. A ello se añade las habilidades desarrolladas para influir al público en general.

Gráfico 5  
**LA OPINIÓN PÚBLICA CHILENA SOBRE  
 LA POLÍTICA EXTERIOR**



Fuente: Encuestas del Centro de Estudios Públicos, Santiago, 1992-2000.

Tras el retorno de la democracia, la sociedad civil chilena ha experimentado transformaciones de gran envergadura. El impacto que tuvieron las reformas estructurales de mercado implementadas durante el período del régimen militar provocó una crisis de aquellos actores sociales que habían sido protagónicos antes del 1973. Una crisis que se ha visto balanceada por la emergencia de un nuevo tejido asociativo que no sólo ya ha demostrado gran habilidad para actuar dentro del escenario que define la nueva institucionalidad económica y política existente en la actualidad en Chile, sino que también muestra capacidad para contribuir a modelarla en razón de sus preferencias. Entre los distintos actores que configuran este tejido asociativo emergente, aparece como especialmente interesante para los propósitos de este estudio prestar atención al movimiento ecologista chileno dado el protagonismo que en los últimos tiempo ha ido ganando en el proceso de formulación de la estrategia comercial.

Las distintas encuestas de opinión pública llevadas a cabo desde el retorno de la democracia ponen de manifiesto el alto grado de concientización y preocupación por los problemas ambientales que existe en la ciudadanía chilena. Una situación que no ha tenido correspondencia con la existencia de un movimiento ecologista amplio, bien organizado y con capacidad de influir en el proceso de decisión en las políticas medioambientales.

El movimiento ecologista surge durante el período del régimen militar planteando en la esfera pública un nuevo debate sobre la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible en el contexto de las críticas que desde la oposición se hacían al nuevo modelo económico neoliberal. Un movimiento que tras el retorno de la democracia trató de buscar su institucionalización con la formación de la Red Nacional de Acción Ecológica (RENACE). Un ente de coordinación de más de 140 entidades ecologistas y medioambientalistas que existían en Chile a principios de los noventa y que encontró en el gobierno de Aylwin un alto grado de receptividad para sus propuestas. A ello contribuyó, sin duda, la celebración de la Cumbre para la Tierra en 1992, que contribuyó a priorizar las cuestiones ecológicas en la agenda pública y a fortalecer la cooperación entre el gobierno y los representantes ecologistas. En ocasión de esta Cumbre, los representantes del gobierno chileno declararon públicamente que, aunque el modelo orientado a la exportación había

impulsado notablemente la expansión económica, había también traído aparejadas consecuencias sociales y ambientales no deseadas (CIPMA, 2002).

Pero el optimismo que se había generado en esta primera etapa del gobierno Aylwin entre los representantes ecologistas con respecto a su capacidad de influir en la agenda medioambiental no tardó demasiado en diluirse al constatar como fueron casi completamente excluidos del debate sobre la Ley de Bases del Medio Ambiente que se promulgó en 1994, norma que estableció un marco legal e institucional para la gestión ambiental en el país y que fue, en gran medida, una respuesta a las “sugerencias” emitidas desde los Estados Unidos sobre la necesidad de contar con un marco institucional de protección al medioambiente si se pretendían incorporar al TLCAN.

Tras la asunción de Eduardo Frei a la presidencia de la república, el optimismo se convirtió en pesimismo en la medida en que se percibía desde las filas ecologistas la marginalidad que tenía los temas medioambientales en la agenda gubernamental ante la prioridad que se le estaba dando a la expansión del crecimiento económico. Bajo estas circunstancias, al interior del tejido asociativo del ecologismo chileno se produjeron importantes cambios. En particular, el liderazgo que hasta el momento habían ejercido algunas organizaciones y personas desde los comienzos del movimiento empezaron a tener que confrontar esta posición con otras que asumían posturas más extremistas y combativas. Fue en este contexto cuando en 1997 se creó el Programa Chile Sustentable cuyo principal objetivo era ganar espacio en la agenda gubernamental. Lo que, tras la crisis económica que afectó a Chile a partir de 1998, resultó demasiado complejo dada la priorización las cuestiones económicas por sobre la protección del medio ambiente por parte del gobierno Frei.

Las expectativas retornaron cuando al inicio del gobierno de Lagos, Adriana Hoffmann, una conocida componente del movimiento ecologista, asumió la dirección ejecutiva de la principal organización ambientalista del gobierno, la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA). Al mismo tiempo, los partidos mostraron un renovado interés por las cuestiones ambientales, que plasmaron en sus programas de gobierno. Pero los problemas de la economía chilena frustraron una vez más las esperanzas de que los grupos ambientalistas tuvieran un papel más activo en la formulación de políticas.



### **III. La estrategia chilena de acuerdos comerciales: un análisis procedimental**

---

#### **A. Cambios en la agenda comercial. El “Regionalismo abierto” (1990-1994)**

Tras el retorno de la democracia, uno de los legados de la política económica del gobierno militar que mayor consenso generaba entre las nuevas autoridades era los resultados positivos que había tenido el proceso de apertura de la economía chilena iniciado desde mediados de la década de los setenta. Incluso algunos de los economistas más destacados de la administración Aylwin que en el pasado habían criticado este proceso mostraban ahora un alto grado de confianza en la conveniencia de profundizar en la apertura comercial.<sup>17</sup> A pesar de ello, la administración Aylwin comenzó a modificar el rumbo de la estrategia comercial chilena. El proceso de apertura de la economía pasó a ser complementado con la suscripción selectiva de determinados acuerdos comerciales preferenciales de carácter bilateral o regional. ¿Cuáles fueron las razones que llevaron al gobierno chileno a optar por incorporar este nuevo componente a su agenda comercial? En la búsqueda de una respuesta a la pregunta planteada resulta muy útil recurrir al modelo analítico desarrollado por

---

<sup>17</sup> Véase al respecto Edwards y Lederman (1998).

Kingdon (1984) desde el que es posible dar cuenta de cómo los condicionantes que plantea el escenario político determinan si los problemas que son considerados por los gobiernos pasan a ser resueltos y la forma en que éstos son resueltos.

En casos excepcionales, como por ejemplo ante una coyuntura de crisis, los temas que son incorporados a la agenda gubernamental pasan rápidamente a ser considerados para acciones concretas con las que darle solución. Sin embargo, la situación más frecuente es que la resolución de los problemas que han sido incorporados a la agenda gubernamental se encuentren subordinados a la identificación de una “solución flexible” entendida ésta en términos de su encaje dentro de un determinado escenario político. Esta convergencia entre soluciones posibles y situaciones políticas es lo que Kingdon llama “policy window” o ventana política.

La aplicación del modelo de Kingdon a los cambios que se producen en la estrategia comercial chilena lleva, en primer lugar, a dar cuenta de la necesidad que se le plantea a la administración Aylwin de acomodar esta estrategia a la nueva combinación de factores externos e internos que se estaba dando en ese momento. En el contexto económico mundial, se estaba definiendo una nueva realidad caracterizada por la expansión de los bloques comerciales regionales en Europa, Asia y América Latina. Esta expansión de los procesos de integración regional, resultado de las dificultades para avanzar en materia de liberalización comercial en el marco multilateral del GATT, representó para Chile el peligro de retroceder en la economía mundial si no se incorporaba a esta nueva estructura de intercambios comerciales preferenciales. En el plano doméstico, a principios de los noventa los recursos naturales representaban alrededor del 80% de las exportaciones de Chile y la volatilidad de los precios de estos productos en los mercados internacionales redundaba en una alta inestabilidad de la balanza comercial del país. Para enfrentar esta situación, las autoridades económicas del gobierno de Aylwin tenían que encontrar nuevas herramientas de política comercial que permitieran el ingreso a una “segunda fase exportadora”, en la que el valor agregado de las exportaciones chilenas fuera mayor. Se trataba no sólo de un medio de asegurar la estabilidad de las cuentas a nivel macroeconómico, sino también de alcanzar otro objetivo económico y social: ampliar el hasta entonces limitado número de empresarios que eran beneficiados por la apertura comercial. Por último, también hay que tomar en cuenta la dimensión simbólica que tenía para las autoridades democráticas la necesidad de introducir cambios en la estrategia comercial con los que distanciarse del régimen militar.

Bajo estas circunstancias, las nuevas autoridades económicas parecieron apuntar hacia los acuerdos comerciales preferenciales como una herramienta eficiente para mejorar la inserción de Chile en la economía internacional dentro del marco estratégico que se conoce como “regionalismo abierto”. Una solución flexible políticamente a la necesidad de encajar la estrategia comercial al permitir manejar las presiones de aquellos actores que defendían seguir por la vía de la reducción unilateral de aranceles y de aquellos actores que demandaban poner distancia con el legado económico del régimen militar. La constatación del espacio de maniobra política que permitía la apuesta gubernamental por el “regionalismo abierto” fue la decisión de bajar unilateralmente los aranceles del 15% al 11% al mismo tiempo que se negociaba el primer Acuerdo de Complementación Económica con México.<sup>18</sup>

A pesar de todo ello, la senda del “regionalismo abierto” que pretendía asumir el gobierno chileno no estuvo exenta de problemas ya que las pugnas más duras empezaron al momento de decidir con qué país o conjunto de países se debía suscribir un acuerdo comercial. Así, la comunidad empresarial sostenía que Chile tenía que lograr un mayor acceso a los mercados de los grandes países desarrollados como los Estados Unidos y los de la Unión Europea. Una postura que

---

<sup>18</sup> En una entrevista en junio de 1991, el Ministro de Hacienda, Alejandro Foxley señaló que la decisión de reducir los aranceles generales del 15% al 11% fue una manera de dar una clara señal a los agentes económicos nacionales del compromiso del gobierno con la liberalización comercial. *Qué Pasa*, 24 de junio de 1991.

no era homogénea en el conjunto del empresariado ya que para los pequeños y medianos industriales los acuerdos con estas zonas comerciales no les podía aportar muchos beneficios y sí muchas incertidumbres. Por el contrario, un mejor entendimiento comercial con los países latinoamericanos les podía abrir las puertas de los que hasta entonces habían sido el principal destino de sus productos en el exterior. Sin embargo, su posición marginal dentro del movimiento gremial del empresariado chileno les dejaba pocas posibilidades de influir en la orientación de la agenda comercial. La posición hegemónica en la comunidad empresarial no sólo encontraba el respaldo de los economistas que en el pasado habían sido parte del gobierno militar y los dirigentes de la derecha política, sino también algunos de los principales miembros de la administración Aylwin. En concreto, uno de los objetivos prioritarios que se marcó desde el Ministro de Hacienda fue alcanzar un amplio acuerdo comercial con los Estados Unidos, aunque ello supusiera relegar la inserción comercial y económica en América Latina. Una posición que resultaba inaceptable en los círculos del Ministro de Relaciones Exteriores y del Ministerio de Economía. Durante mucho tiempo, la ausencia de un marco institucional consolidado que sustentara el proceso de definición de la agenda negociadora chilena inhibió la posibilidad de generar la “ventana política” que permitiera encontrar una solución definitiva a esta problemática. La pugna sobre la orientación que debía tomar la estrategia chilena de acuerdos comerciales quedó subordinada a los distintos equilibrios de poderes que se dieron en cada coyuntura entre los actores involucrados en el proceso, tanto de la esfera pública como privada, dentro de un escenario marcado por la lógica competitiva y las estrategias de naturaleza cortoplacista.

## **1. El Camino hacia el Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos: Primera Ronda**

Al igual que en el resto de los países de América Latina, en Chile las relaciones con los Estados Unidos han trascendido históricamente el ámbito propiamente de la política exterior para gravitar directamente en la realidad de la política doméstica. Unas relaciones que tras la instauración del régimen militar entraron en una nueva etapa como consecuencia de los cambios de carácter económico y político introducidos durante este período.

El comienzo del proceso de apertura de la economía chilena iniciado a mediados de los años setenta no sólo produjo un aumento significativo de las cantidades y número de los bienes intercambiados con los Estados Unidos, sino una ampliación de los agentes económicos que se involucraron en este intercambio y que se percibían cada vez más dependientes de él para asegurar la rentabilidad de sus empresas. Esta apertura también provocó, en la medida que hizo posible la llegada masiva de bienes procedentes de los Estados Unidos, que progresivamente se produjera una asimilación de los hábitos de consumo de ese país por parte de amplias franjas de la sociedad chilena y una identificación con algunos de sus patrones socioculturales desplazando el predominio que hasta entonces había tenido la influencia europea. Finalmente, la preeminencia que alcanzaron en los centros de decisión del gobierno militar los jóvenes economistas graduados en universidades de los Estados Unidos, los "Chicago Boys", también supuso la apertura de un nuevo canal de influencia directa de este país en el manejo del conjunto de la política económica chilena como resultados los flujos de información e ideas que se movieron en la red de contactos personales y profesionales generadas alrededor de estas élites tecnocráticas.

A pesar de todo ello, las relaciones entre Chile y los Estados Unidos llegaron al finalizar el período del régimen militar marcadas por un alto grado de conflictividad. Por un lado, los empresarios chilenos empezaron cada vez más a sentirse perjudicados por las decisiones adoptadas por las autoridades estadounidenses, quienes periódicamente frustraban sus intentos por ampliar su acceso al mercado de este país por la imposición de barreras no arancelarias a sus productos. Entre ellos, los más perjudicados fueron los exportadores de frutas que estaban sometidos a las

exigencias establecidas en las “marketing orders” o “normas de comercialización”.<sup>19</sup> El resentimiento de los exportadores chilenos frente a lo que consideraban como manejo arbitrario con que las autoridades estadounidenses trataban a sus productos llegó a su punto culminante en marzo 1989 cuando en el puerto de Filadelfia fueron halladas varias uvas envenenadas que procedían de Chile. La reacción del gobierno estadounidense cerrando sus fronteras a la entrada de la producción chilena exacerbó el malestar del conjunto de la comunidad empresarial con este país. Los problemas de los exportadores chilenos para acceder al mercado de los Estados Unidos se agravaron en la medida que su gobierno fue tomando una opción cada vez más clara por apoyar el proceso de democratización en Chile. Así, por ejemplo, en 1987 aceptó el pedido del poderoso sindicato AFL-CIO de excluir a Chile del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) porque en este país se incumplían las “normas laborales internacionales”. El malestar de los exportadores chilenos hacia el gobierno estadounidense también fue compartido durante este período final del régimen militar por los dirigentes de los partidos de derecha, RN y la UDI, al que acusaban de interferir en el proceso de transición hacia la democracia, a partir de una alianza entre el Departamento de Estado de la administración estadounidense y los grupos de la oposición chilena. Finalmente, el mismo sentimiento era perceptible en las fuerzas armadas por los reclamos estadounidenses en materia de derechos humanos y la prohibición de exportar armas a Chile. En suma, y tal y como han apuntado varios autores, al final del régimen militar se da en la arena doméstica chilena una curiosa paradoja. Los representantes de la derecha política y económica parecían haberse apropiado de la cultura política antiestadounidense, hasta entonces patrimonio histórico de los actores ligados a la izquierda. Lo que se reflejó, una vez reinstaurada la democracia en Chile, en las críticas que se hicieron de forma sistemática a la supuesta debilidad de Aylwin en su relación con Washington. Por su parte, la izquierda chilena y el resto de actores de la oposición parecía haberse reconciliado con este país. De hecho, las conflictivas relaciones con los Estados Unidos legadas por el régimen militar no tardaron en ser normalizadas por la administración Aylwin (Insulza, 1991; Butelman y Frohman, 1992, Morandé, 1993).

Durante esta etapa inicial del gobierno democrático, Bush hizo pública su propuesta de establecer una zona de libre comercio que abarcara todo el continente americano, la “Iniciativa para las Américas”, propuesta que fue muy bien recibida al interior de la administración Aylwin. Principalmente en el ámbito del Ministro de Hacienda con base a las señales provenientes de Washington que parecían indicar a Chile como el candidato con mayores posibilidades de seguir a México en la suscripción de un TLC con los Estados Unidos, desde este ministerio se buscó asumir el liderazgo gubernamental en la conducción de Chile hacia este tratado en la consideración que las ventajas que podría generar serían excepcionales. En particular, se sostenía que el tratado, al eliminar las barreras no arancelarias y establecer un mecanismo eficaz de solución de controversias, abriría nuevas oportunidades para las exportaciones y representaría un medio notable de ampliar el respaldo de la economía chilena en el ámbito internacional y fomentar la inversión extranjera en el país. Pero no todos los integrantes del gobierno de Aylwin parecían compartir la misma confianza que existía en el Ministerio de Hacienda sobre los resultados de un posible TLC con los Estados Unidos. Si bien no es posible identificar que hubiera una oposición explícita al mismo, trascendió a los medios de comunicación la existencia de opiniones según las cuales los aspectos positivos de un acuerdo de este tipo para la economía chilena podrían ser menos significativos de lo que se esperaba y las dificultades para concretarlo importantes. Según esta posición, defendida principalmente en los círculos del Ministro de Relaciones Exteriores y el Ministro de Economía, no se debía renunciar a la estrategia de integración económica en América Latina. Más aún cuando, en un nuevo contexto caracterizado por la expansión de las economías de la región, los procesos de integración puestos en marcha mostraban un alto grado de solidez y

---

<sup>19</sup> Las “Marketing Orders” son normas establecidas periódicamente por las autoridades gubernamentales estadounidenses en las que se establecen los requisitos de tamaño, color, empaque, que deben cumplir los productos que entran en su mercado.

solvencia. Lo que llevaba a desaconsejar que Chile pudiera terminar viéndose excluidos de ellos por prestar mayor atención a sus relaciones comerciales con los Estados Unidos. Las diferencias al interior del gobierno terminaron resolviéndose a favor de la posición del Ministerio de Hacienda. Pero también cabe tomar en consideración el grado de cercanía que existía entre el Ministerio de Hacienda y la comunidad empresarial en comparación con otras áreas gubernamentales, así como los recelos que todavía pesaban sobre cualquier posibilidad de optar por una vía latinoamericanista de inserción en el mercado mundial al entenderse como una vuelta al pasado.

En un primer momento, la administración Aylwin trató de circunscribir el debate sobre cuál debía ser la agenda negociadora con los Estados Unidos a los círculos gubernamentales ante el temor de que un debate más amplio pudiera generar expectativas exageradas y perjudicar las negociaciones (Butelman y Frohman, 1992). Pero en la medida en que la posibilidad del tratado con los Estados Unidos tomó cada vez mayor fuerza, el debate terminó trascendiendo al conjunto de los actores de la arena doméstica.

Los empresarios se contaban entre los partidarios más entusiastas del TLC con los Estados Unidos. A mediados de 1991 la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC), se empezó a organizar para prestar su apoyo. Se formaron una serie de grupos de trabajo destinados a elaborar propuestas que llevarían a las negociaciones los representantes de la comunidad empresarial. Sin embargo, no todas las asociaciones empresariales pertenecientes a la CPC estaban de acuerdo con el tratado. El impacto negativo que éste podría tener en la agricultura tradicional inquietaba profundamente entre aquellos miembros de la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA) que asumían su representación.

Dada la previsión de que los temas laborales fueran a formar parte de la agenda negociadora con los Estados Unidos, y con el objetivo de contraponer una cierta equidistancia con la comunidad empresarial, el gobierno formalmente dispuso la participación de los representantes de la Confederación Unitaria de Trabajadores (CUT) al debate sobre el tratado. Pero la crisis interna por la que entonces atravesaba el movimiento sindical chileno, junto con su falta de capacidad técnica para tratar los temas relacionados con el comercio internacional, limitaron la participación de los sindicatos a una presencia meramente testimonial. Tanto empresariado como sindicatos formaron parte del llamado Consejo Bilateral de Comercio e Inversión. Un órgano consultivo creado por el gobierno en octubre de 1990 para formalizar y ordenar la participación de los actores privados en la definición de la estrategia comercial. Pero más allá de esta institucionalidad formal, dos actores hicieron una importante contribución al debate que generó la posibilidad del TLC con los Estados Unidos, el mundo académico y, principalmente, los medios de comunicación. Si bien no tuvieron una injerencia directa en el proceso de toma de decisiones, si que provocaron que por primera vez el conjunto de la ciudadanía empezara a formarse una opinión en materia de política comercial. En este sentido, cabe resaltar que las encuestas realizadas entonces muestran un apoyo mayoritario al acuerdo con los Estados Unidos.

**Cuadro 2**  
**ENCUESTA SOBRE LA CONVENIENCIA DE**  
**UN TLC CON LOS ESTADOS UNIDOS**

*¿Piensa que el libre comercio con los Estados Unidos  
beneficiaría o perjudicaría los intereses  
económicos chilenos?*

- Los perjudicaría	19,9%
- Los beneficiaría	54,1%
- No responde	26,0%

**Fuente:** Encuesta realizada por la Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN) en Santiago, Área Metropolitana, 1991.

En mayo de 1992, el presidente Aylwin hizo un extenso viaje a los Estados Unidos. El principal objetivo del presidente era obtener el compromiso de la Casa Blanca de acelerar el proceso negociador con Chile, una vez que parecía inminente el final de lo que se suponía principal escollo para el TLC, las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Pero la respuesta que obtuvieron las autoridades chilenas de la administración estadounidense no fue todo lo satisfactorio que se esperaba. Si bien el presidente George Bush manifestó su intención de alcanzar un acuerdo con Chile, puso en entredicho los tiempos en que éste iba a lograrse. El logro más positivo que se obtuvo en estas negociaciones fue la promesa de solicitar una extensión del “fast track” o vía rápida al Congreso de los Estados Unidos si las negociaciones ya en curso no habían concluido para junio de 1993.<sup>20</sup>

El hecho de que la posibilidad de alcanzar el pretendido TLC con los Estados Unidos dependiera del apoyo que recibiera en el Congreso obligó al gobierno chileno a plantearse por primera vez la necesidad de llevar a cabo acciones de cabildeo en la arena doméstica de este país. El cabildeo es una práctica política legitimada en los Estados Unidos con base a la primera enmienda de su constitución política que garantiza la libertad de hacer peticiones al gobierno. El cabildeo también se encuentra legitimado por medio de su reglamentación por la cual deben declararse aquellas actividades que se realizan para influir en las decisiones políticas. Se somete así el cabildeo al escrutinio público, con lo cual se supone que el hecho de revelar lo que se está haciendo concilia el derecho a hacer peticiones al gobierno y el derecho público en general a contar con la información necesaria para formarse un juicio acerca de en qué medida las decisiones y políticas gubernamentales responden a intereses particulares y no a la búsqueda del “bien común”. El derecho constitucional de petición al gobierno también es otorgado a un gobierno o interés privado extranjero. Un derecho del que han hecho uso un número cada vez mayor de grupos de interés canadienses, europeos y asiáticos que actúan en torno a los círculos de poder del Capitolio. Ante la toma de conciencia sobre esta realidad de la política estadounidense que transcendía los canales puramente diplomáticos, el gobierno chileno optó por contratar por primera vez a empresas estadounidenses, como la agencia de consultores Akin, Gump or Hauer & Field, que operaban como cabilderos profesionales a nivel de la Casa Blanca, el Capitolio, la comunidad empresarial, los sindicatos y los institutos dedicados a la investigación (El Mercurio, 24 de mayo de 1992). La estrategia de cabildeo puestas en marcha por el gobierno apenas fue acompañada por el empresariado chileno que se limitó a llevar a cabo algunas gestiones aisladas a partir de la existencia de determinadas relaciones personales y que no respondían a ninguna estrategia preestablecida. Una situación que contrasta con los esfuerzos y recursos que para los mismos fines destinó el empresariado mexicano.<sup>21</sup>

Una vez que el 12 de agosto de 1992 concluyeron definitivamente las negociaciones del TLCAN entre los representantes de Estados Unidos, México y Canadá, todo hacía presagiar que Chile no tardaría demasiado en incorporarse a este nuevo bloque regional. Pero la oposición que levantó la ratificación de este tratado en la arena doméstica estadounidense terminó frustrando las expectativas chilenas. La inesperada llegada a la Casa Blanca del candidato demócrata Bill Clinton

---

<sup>20</sup> El “Fast Track” o vía rápida fue establecido en 1974 como parte de la Trade Expansion Act. Se trata de un mecanismo por el cual el Congreso delega su autoridad al presidente para que éste negocie en su nombre acuerdos comerciales en el exterior. Una vez concluida la negociación, el acuerdo pasa a ser sometido al Congreso estadounidense bajo la modalidad de ser aprobado o rechazado en su totalidad. Es decir, sin aceptarse ningún tipo de enmiendas. El establecimiento del “fast track” respondió al intento por poner fin a aquellas situaciones que en el pasado entorpecieron la labor de los negociadores gubernamentales estadounidenses por las constantes interferencias de enmiendas y peticiones procedentes del legislativo. El “fast track” operó por primera vez durante las negociaciones de la Ronda Tokyo del GATT y, posteriormente, en los TLC con Israel y Canadá. Pero no sería hasta el inicio de las negociaciones del TLCAN cuando el “fast track” dejó de ser percibido con un procedimiento esencialmente administrativo estadounidense para ser instrumentalizado políticamente como mecanismo de injerencia de los grupos de interés en la definición de la política comercial estadounidense. Véase al respecto Destler (1992) y Cameron and Tomlin (2000).

<sup>21</sup> De acuerdo con la institución no gubernamental Centro de Integridad Pública, el dinero que destinó el gobierno mexicano para presionar al gobierno de Washington durante las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte ascendió a unos 7 millones de dólares (CFPI Report, 1993). Véase también CEPAL (1990).

generó un nuevo escenario en el que las presiones de las organizaciones sindicales y ecologistas, las cuáles obligaron al presidente a incorporar al TLCAN dos acuerdos paralelos que reflejaran sus exigencias, apenas le dejó espacio de maniobra para considerar la posibilidad de un nuevo acuerdo comercial.

El inesperado vuelco en las tratativas con los Estados Unidos tuvo un impacto directo en el equilibrio de poderes y la configuración del marco institucional desde el que se gestaba la estrategia comercial por parte del gobierno chileno. En la medida en que se percibía cada vez más lejana la posibilidad de alcanzar un TLC con los Estados Unidos, aquellos actores gubernamentales que mayor capital político habían invertido en él vieron debilitado su liderazgo en la definición de la agenda negociadora. De hecho, José Miguel Insulza, ex responsable de la Dirección de Asuntos Económicos Multilaterales de la DIRECON y con una conocida vocación latinoamericanista, fue el responsable de la política exterior en el programa electoral de Eduardo Frei (véase Insulza, 1996). Pero no menos relevante fue que las pugnas internas en el gobierno que abrió el indefinido aplazamiento del TLC con los Estados Unidos traslució hacia el escenario doméstico sus dificultades para consensuar las acciones a seguir en materia de política comercial y establecer una estructura desde la que lograr los objetivos pretendidos con estas acciones (El Mercurio, 28 de noviembre de 1992). Una situación que ponía en la agenda gubernamental la necesidad de llevar a cabo reformas institucionales para dotar de mayor coherencia e integridad a la estructura de decisión de la estrategia chilena de acuerdos comerciales.

## 2. La inserción comercial en América Latina desde nuevos parámetros

Durante la década de los ochenta la profunda crisis económica que afectó a América Latina provocó que fuera perdiendo importancia como mercado de destino de los productos chilenos. Si a comienzos del decenio más del 20% de las exportaciones chilenas se colocaban en esta región, en 1989 este porcentaje era del 12%. Pero ya iniciada la década de los noventa la situación había cambiado. En la medida en que la crisis estaba siendo sucedida por un período de expansión, los países latinoamericanos volvieron nuevamente a ganar relevancia porcentual en el conjunto del intercambio comercial de Chile con el mundo dentro del conjunto del intercambio comercial fue sucedida por una etapa de expansión acelerándose las exportaciones a un ritmo mucho mayor que el del resto de regiones comerciales<sup>22</sup> (Banco Central de Chile, 1992). Unas exportaciones que, por lo demás, correspondían en un porcentaje significativo a productos manufacturados. Lo que otorgaba a esta región una importancia especial para alcanzar el propósito gubernamental de avanzar hacia una “segunda fase exportadora”. También a principios de los noventa un nuevo fenómeno define el marco de las nuevas relaciones económicas entre Chile y América Latina, la importancia que empieza a tener la inversión de capitales chilenos en los países de la región. En suma, variadas razones abogaban para que el gobierno de Aylwin profundizase en las relaciones comerciales con América Latina. Un objetivo que, por lo demás, era convergente con la vocación latinoamericanista que existía en materia de la política exterior tras las décadas de aislamiento del régimen militar. Pero el peso que podía llegar a tener América Latina en el marco de la nueva estrategia de acuerdos comerciales era limitado dado que las prioridades parecían situadas en otras latitudes.

México fue el primer país con el que Chile suscribió un ACE de carácter amplio. La opción por México era el resultado de una combinación de factores. El primero de ello es que las economías de ambos países mostraban para ese período un notable nivel de simetría como resultado de lo avanzado de su proceso de reformas estructurales de mercado. En segundo lugar, y

<sup>22</sup> Así, por ejemplo, en 1991, el aumento de las exportaciones chilenas a demás países latinoamericanos fue de un 21%, muy superior a la media general de 5.5% (Banco Central de Chile, 1992).

aunque la economía mexicana ya había iniciado su proceso de apertura comercial y sus aranceles estaban en un promedio de un 13%, cifra inferior al 15% chileno al inicio de las negociaciones, muchos de los productos chilenos con altos niveles de competitividad en el mercado mexicano se ubicaban en el segmento de los mayores aranceles mexicanos, un 20%. Además, a comienzos de 1990 seguían vigentes la mayoría de las barreras arancelarias y no arancelarias que impedían el ingreso a los mercados mexicanos de los productos chilenos de exportación competitiva, principalmente productos agroalimentarios. Pero más allá de las posibilidades que pudieran darse de expandir el intercambio comercial, lo que se cifraba en cuatro veces la cuantía inicial, el alcanzar un acuerdo con México tenía a principios de los noventa un valor adicional por ser este país el primer candidato a firmar un tratado de libre comercio con los Estados Unidos. Un valor extra que no radicaba únicamente en las posibles oportunidades futuras para que ciertos productos chilenos pudieran penetrar en el mercado estadounidense, sino también en el apoyo que representaba para la candidatura chilena a suceder a México en la firma de un TLC con Estados Unidos. Finalmente, también cabe tomar en cuenta las motivaciones de carácter político que impulsaron al gobierno chileno a suscribir el ACE con México, sobre todo el valor simbólico para el objetivo general del gobierno de Aylwin de la reinserción chilena en América Latina. Hay que tener en cuenta que el gobierno mexicano había esperado el regreso a la democracia en Chile para normalizar sus relaciones diplomáticas con ese país, relaciones que había interrumpido durante el régimen militar.

Al inicio de las negociaciones entre ambos países todo hacía preveer que sería posible alcanzar un acuerdo de una forma rápida y sencilla. Y es que junto al interés y voluntad del gobierno chileno también se encontraba el interés y voluntad del presidente Carlos Salinas en México que consideraba el acuerdo con Chile como una forma de demostrar su vocación latinoamericanista y hacer frente a las críticas que había levantado en la arena doméstica mexicana su decisión de negociar con los Estados Unidos.<sup>23</sup> Sin embargo, estas expectativas no tardaron en desaparecer como resultado de las dificultades que encontraron los representantes de ambos gobiernos para manejar las presiones ejercidas por sus respectivos grupos de interés domésticos. En el caso de concreto de Chile, la comunidad empresarial mostró una actitud claramente defensiva con respecto a las posibilidades que podía traer este acuerdo, lo que se reflejó en una clara sobreestimación de sus posibles efectos negativos. Así, los representantes empresariales enumeraron 224 productos que deseaban excluir del acuerdo y que correspondían a un 30% de las exportaciones mexicanas a Chile (Qué pasa, 17 de junio de 1991). Esta actitud fue particularmente marcada entre los representantes de la agricultura tradicional (El Campesino, 1991). En un escenario caracterizado por el propósito gubernamental de generar un marco de confianza con el empresariado, las estrategias disponibles para vencer su oposición al acuerdo eran limitadas. Más aún como resultado de la falta de experiencia existente en el gobierno para poder manejar estas situaciones.

Otros factores también contribuyeron a complicar el cierre del acuerdo con México, como fue el hecho de que las negociaciones se estuvieran realizando “a tres bandas” dados los condicionantes que suponía las negociaciones del TLCAN. Así por ejemplo, las preferencias comerciales que México podría haber considerado otorgarle a Chile respecto de las manzanas y el vino se vieron en gran medida limitadas por el deseo de no perjudicar los intereses de los productores de Florida y California (Gray, 1995). La decisión unilateral del gobierno chileno de reducir los impuestos de aduana del 15% al 11% en junio de 1991 también complicó las cosas ya que hizo que se tuvieran que reconsiderar acuerdos parciales que ya se habían alcanzado. Finalmente, a todo esto hay que sumarle la falta de experiencia del equipo de negociadores

---

<sup>23</sup> En julio de 1991 los negociadores chilenos y mexicanos confiaban que las negociaciones del Tratado de Libre Comercio podrían concluir antes de la Cumbre Iberoamericana que se iba a celebrar en Guadalajara, (México). Sin embargo, por las profundas diferencias entre ambas partes, no se pudo alcanzar esta meta.

chilenos, que por primera vez se enfrentaba a la tarea de acordar un ACE de estas características, el primero en celebrarse entre países latinoamericanos. Sin embargo, esta debilidad se vio compensada por una inexperiencia similar en la contraparte negociadora mexicana (Porrás, 2002).

A pesar de todas las dificultades mencionadas, la voluntad gubernamental terminó imponiéndose y determinando la suscripción del acuerdo con México. Un acuerdo que al poco tiempo de entrar en vigencia ya empezó a mostrar unos resultados claramente positivos no sólo en términos de expansión del intercambio comercial entre ambos países, sino también el estímulo a la inversión.<sup>24</sup> Lo que contribuyó de forma significativa a legitimar y ganar apoyos entre los actores domésticos para la estrategia comercial impulsada por el gobierno chileno.

Tras el acuerdo con México, la administración Aylwin se dispuso a iniciar negociaciones con Venezuela, Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, con la intención de celebrar acuerdos similares. Se aspiraba, en suma, a redefinir las relaciones comerciales con los países del Pacto Andino, del que Chile se había retirado en 1976, según los nuevos parámetros. Vamos a continuación a considerar las negociaciones con Venezuela y Bolivia dado su impacto en el proceso de desarrollo de la institucionalidad de la estrategia comercial de Chile.

Los argumentos gubernamentales que justificaban el propósito de alcanzar un ACE con Venezuela eran muy similares al caso de México. A las motivaciones comerciales, basadas en un intercambio comercial con gran potencial de expansión y desfavorable para Chile por las importaciones de petróleo y sus derivados, se sumaban razones de carácter político que convergían con las del entonces mandatario venezolano, el socialdemócrata Carlos Andrés Pérez, quien estaba embarcado en una activa estrategia de integración con el resto de América Latina. No obstante, los argumentos a favor del acuerdo con Venezuela no convencían por igual al interior del gobierno. Así, la posición favorable que existía en el Ministro de Economía y en el Ministerio de Relaciones Exteriores contrastaba con la velada oposición del Ministro de Hacienda. Una oposición fundada en los perjuicios que podrían tener las diferencias macroeconómicas entre ambos países y la inestabilidad política imperante en Venezuela. Pero aún más importante, en la posibilidad que se produjera un desvío del foco de atención del gobierno hacia el TLC con los Estados Unidos.

Las cautelas expresadas desde el Ministerio de Hacienda era compartida por la comunidad empresarial que consideraba que los posibles beneficios que pudiera traer el acuerdo no justificaban la inversión de recursos. De hecho, la lista de excepciones presentada por las asociaciones empresariales de 194 productos, en su mayoría relacionados con la industria siderúrgica y petroquímica, equivalía al 60% de las importaciones procedentes de Venezuela y excluía prácticamente toda posibilidad de llegar a un acuerdo coherente. Tampoco la contraparte venezolana demostró una posición demasiado flexible para poder alcanzar un acuerdo con Chile al llevar a la mesa negociadora una lista de 318 productos, la mayoría de ellos agroindustriales. Además, solicitaban que una gran cantidad de productos se incluyeran en un programa de lentas reducciones arancelarias, exigencias todas que no se condecían con la balanza comercial claramente favorable para Venezuela. Detrás de las exigencias de los negociadores venezolanos se encontraba la reactivación durante ese período del Pacto Andino, lo que imponía a sus miembros limitaciones para realizar acuerdos comerciales con terceros países.

Los opositores chilenos a la estrategia comercial bilateral del gobierno de Aylwin se sirvieron de los conflictos y los retrasos que se produjeron en la mesa de negociaciones para volver a vertir sus críticas a la estrategia comercial chilena.<sup>25</sup> Algunos dirigentes gremiales, como el

<sup>24</sup> En este sentido, resulta significativo que los buenos resultados obtenidos por el acuerdo hicieran que el empresariado chileno, en coordinación con su contraparte mexicana, presionaran para que la Comisión Administradora del acuerdo acelerara la reducción arancelaria.

<sup>25</sup> Véase al respecto el editorial de El Mercurio "Chile y Venezuela", del 29 de agosto de 1992, y "El Comercio Internacional Chileno", del 29 de octubre de 1992.

presidente de la SOFOFA, Hernán Briones, también manifestaron su desacuerdo. Según Briones “No es recomendable que Chile se atrase en su itinerario económico, o pierda la estabilidad y modernidad de su economía, para someterse a estos experimentos, cuyos fundamentos no han sido formulados con claridad y cuyos primeros resultados parecen crear más inseguridad que decisiones económicas con perspectivas a largo plazo” (El Mercurio, 20 de septiembre de 1992).

Cuando todo parecía que las negociaciones entre los dos gobiernos iban a dilatarse por un largo período de tiempo, la situación que se generó al interior del gobierno como resultado de la postergación indefinida del TLC con los Estados Unidos llevó a la suscripción del acuerdo. En la medida en que las diferencias entre el Ministro de Hacienda y el Ministro de Economía y el de Relaciones Exteriores trascendieron a la opinión pública, el gobierno decidió acelerar las negociaciones y la firma del acuerdo para desmentir la falta de consenso en sus filas acerca de la estrategia negociadora (El Mercurio, 20 de noviembre de 1992). El ACE con Venezuela se firmó finalmente el 2 de abril de 1993 y se comenzó a implementar en julio de 1993. Los resultados que Chile obtuvo de él fueron muy limitados como consecuencia, principalmente, de la inestabilidad económica y política de Venezuela en los años subsiguientes.

A diferencia de lo que sucedía con México y Venezuela, la balanza comercial con Bolivia era históricamente muy favorable para Chile. Por ejemplo, en 1991, las importaciones de productos bolivianos ascendían a 19,5 millones de dólares y las exportaciones chilenas a ese país a 112,5 millones de dólares. Por añadidura, un alto porcentaje de las exportaciones a Bolivia eran productos manufacturados, lo que permitía considerar al acuerdo como parte de la estrategia chilena de avanzar hacia una “segunda fase exportadora”. Bolivia había iniciado, en 1985, un proceso de reformas orientado hacia el mercado, lo que aumentaba la expectativa acerca de los efectos positivos y la viabilidad del tratado con el correr del tiempo, dada la simetría en las características macroeconómicas de ambos países. El único impacto negativo esperado eran los efectos que el ingreso de los productos oleaginosos, los derivados de la soya, el girasol y otros productos provenientes de la agricultura de Santa Cruz de la Sierra podían tener en el sector agropecuario.

Las negociaciones entre los chilenos y los bolivianos presentaron ciertas particularidades debido a que sus países no mantenían relaciones diplomáticas desde 1978. Las rondas de negociaciones, por ejemplo, se desarrollaron en la sede de la ALADI en Montevideo. Unas negociaciones en las que, por primera vez, los representantes del empresariado chileno no sólo compartieron la mesa de negociaciones con los funcionarios gubernamentales, sino que además coordinaron algunas propuestas específicas con sus pares bolivianos. Pero la verdadera influencia sobre el resultado de las negociaciones no lo ejercieron las organizaciones empresariales que acompañaron el proceso, sino aquellas que cabildearon con fuerza en sus respectivas arenas domésticas. En Chile, los dirigentes de la SNA se movilizaron y presionaron al gobierno para que no aceptara los reclamos de Bolivia de facilitar el acceso al mercado chileno de sus productos agrícolas más competitivos, ni ningún acuerdo que pudiera modificar las bandas de precios que protegían a los cultivos tradicionales. En Bolivia, el sector industrial, a través de la Cámara Nacional de Industrias, trató de limitar el alcance del acuerdo sobre la base de las diferencias en el desarrollo industrial de ambos países. También se opusieron al acuerdo los grupos más nacionalistas que lo percibían como una claudicación del gobierno respecto del conflicto histórico que existe entre ambos países.

El resultado principal de todas estas presiones fue que se dejaron de lado los proyectos iniciales de celebrar un acuerdo comercial global, y se firmó un acuerdo de alcance parcial, que mejoró las posibilidades de penetración de 240 productos, 120 por país. Los negociadores chilenos tuvieron que aceptar también que se asignara unilateralmente a Bolivia una cuota de 30 millones de dólares para la exportación de productos agropecuarios, lo que constituía un medio de asegurarle

un beneficio a su contraparte que permitiera la aceptación del acuerdo en el ámbito nacional boliviano y por otra parte, las barreras proteccionistas para la actividad agropecuaria chilena tradicional. En este punto, cabe cuestionarse cuáles fueron las razones que hicieron que, a diferencia del caso de las negociaciones con México y Venezuela, la voluntad inicial del gobierno no terminara imponiéndose. Dentro de la lógica de los juegos de doble nivel, el primer elemento diferenciador es las dificultades que tenía su contraparte en la mesa negociadora, el gobierno boliviano, para poder contener que procedían de su arena doméstica en contra el acuerdo. Lo que dejaba un escaso margen de maniobra para cooperar y consensuar acciones conjuntas con las que asegurar la ratificación del acuerdo en los términos pretendidos inicialmente. Pero, por otro lado, tampoco el gobierno chileno pudo manejar las presiones que ejercieron con mucha fuerza los representantes de la agricultura tradicional. Un actor que durante ese período mostraba un alto grado de capacidad para vetar aquellas decisiones que afectaban a sus intereses.

Los resultados de las negociaciones con Bolivia tuvieron consecuencias directas en la arena doméstica al quebrar por primera vez y de forma ostensible el consenso empresarial que hasta el momento existía en materia comercial. Desde la SOFOFA y ASEXMA se criticó que la oportunidad de alcanzar un acuerdo amplio se hubiera sacrificado para proteger a unos pocos productos agropecuarios tradicionales, y se señaló la necesidad de solucionar el problema de este sector de manera de que no se convirtiera en un obstáculo permanente al tipo de cambio libre que se pretendía lograr en la economía chilena (El Mercurio, 20 de abril de 1993). Unas críticas que también tuvieron eco en la prensa.<sup>26</sup> Todo ello marcó nuevas tendencias en la configuración de coaliciones en torno a la estrategia chilena de acuerdos comerciales que, como posteriormente se atenderá, se fueron consolidando en el tiempo.

Para finalizar, cabe resaltar que en ocasión de las negociaciones con Bolivia se formó por primera vez el denominado Comité Asesor Empresarial. Una instancia consultiva integrada por el sector privado que a partir de ese momento fue incorporada a todos los acuerdos comerciales posteriores.

### 3. El primer acuerdo marco con la Comunidad Europea

Al iniciarse la democracia, los países de la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) eran el primer destino de las exportaciones chilenas. Aunque con una proporción mucho mayor de productos tradicionales que en las exportaciones a los Estados Unidos, el balance claramente favorable a Chile en las exportaciones a la Comunidad Europea contribuía a asegurar el superávit de la balanza comercial internacional del país. A esto se sumaba un creciente flujo de inversiones europeas en Chile, que pronto igualó a las inversiones provenientes de América del Norte y de la región de Asia-Pacífico. Las relaciones económicas entre Chile y los países europeos encontraban su soporte en una amplia red de vínculos personales tejida durante el período del régimen militar. En este sentido, es necesario mencionar que la tradicional afinidad entre las clases políticas chilena y europea se asienta sobre sus coincidencias ideológicas y en materia de política internacional. También hay que tener en cuenta los vínculos que se establecieron en los años ochenta entre un vasto número de organizaciones de la sociedad civil chilena con sus pares europeas, vínculos que se vieron favorecidos por los fondos para el desarrollo otorgados por la Comunidad Europea.<sup>27</sup>

Todos estos elementos fueron decisivos para la firma del Acuerdo Marco de Cooperación entre la Comunidad Europea y Chile en diciembre de 1990. Este acuerdo abarcó un amplio número

<sup>26</sup> El editor de El Mercurio sostuvo que el discurso oficial chileno de apertura económica e integración regional se iba a topar cada vez más con políticas proteccionistas en la agricultura, lo que iba a perjudicar a los consumidores chilenos, *El Mercurio*, 16 de octubre de 1992.

<sup>27</sup> Tras del retorno a la democracia, los fondos otorgados por la Comunidad Europea aún ascendían casi al 80% del total de los fondos de cooperación técnica y de hecho contribuyeron de manera significativa con los gastos sociales del gobierno de Aylwin.

de cuestiones políticas y sociales. No obstante, su relevancia en términos de liberalización comercial eran limitados. Y es que a comienzos de la década de 1990 existían muchos obstáculos que dificultaban la profundización de los intercambios comerciales entre Chile y la CEE. Por una parte, en esos años se estaban gestando profundas reformas internas en la CEE, que concluirían con el Tratado de Maastricht y la formación de la Unión Europea en 1992. Por otra parte, aunque había progresos en la reducción de los niveles de proteccionismo en algunos sectores de la economía comunitaria, se trataba de reducciones marginales que pocas oportunidades adicionales podían representar para las exportaciones chilenas, sobre todo en lo tocante a los productos agropecuarios. Por último, luego de la caída del muro de Berlín, la acción internacional de la Comunidad Europea se dirigió fundamentalmente hacia los países de Europa central y oriental, en detrimento de otras regiones, entre las que se contó América Latina. Además, en la Comunidad se había establecido como directriz de su política comercial priorizar las relaciones con bloques regionales más que con países aislados, tal y como puso de manifiesto la firma de los acuerdos de cooperación con el Pacto Andino (1983) y con el Grupo centroamericano (1985).

El viaje que los miembros de la administración Aylwin llevaron a cabo por varios países europeos en julio de 1992 permitió constatar la existencia de estas dificultades. Un viaje realizado unos meses después del realizado a los Estados Unidos en busca el pretendido TLC con este país y que, por tanto, en sus entretelones sirvió para reflejar las pugnas que existían al interior del gobierno sobre las prioridades regionales que debía tener la estrategia comercial. Así, por ejemplo, mientras que los funcionarios del Ministerio de Hacienda hacían hincapié, en sus declaraciones a la prensa, en los problemas que dificultaban la firma de un acuerdo comercial con la Comunidad Europea, desde el Ministerio de Economía se señalaran las oportunidades que este acuerdo podría brindar.

En la arena doméstica chilena, los actores más activos con relación a un posible acuerdo comercial con la CEE fueron aquellos que se oponían a él. Sobre todo los representantes de la agricultura tradicional que controlaban los puestos de dirección de la SNA. Un gremio que fundaba su oposición en la posibilidad de abrir el mercado chileno a la entrada de los productos subsidiados procedentes de los países europeos. El resto de la comunidad empresarial manifestó poco interés en Europa. La CEE tenía escaso valor para la SOFOFA, el gremio que hasta el momento se había mostrado más activo en materia de comercio internacional, ya que casi no había productos manufacturados entre las exportaciones chilenas a Europa. Pero el peso que pudieron tener los actores de la arena doméstica en la concreción de un acuerdo comercial de mayor profundidad con la CEE era, al igual que la propia voluntad del gobierno chileno, muy escaso ya que el proceso de articulación de los intereses de los países europeos en el marco de la institucionalidad de la CEE inhibía cualquier posibilidad de apertura comercial de este bloque regional. Más aún cuando todavía no se habían resuelto las últimas negociaciones en la Ronda Uruguay del GATT.

#### **4. La región de Asia-Pacífico**

Durante los años ochenta, la región de Asia-Pacífico fue el nuevo horizonte para la estrategia comercial chilena. Vistas las oportunidades que se abrían para las exportaciones a esa región, desde los organismos económicos del gobierno militar se promovió la presencia chilena en países prácticamente desconocidos para la época. Esta decisión produjo de inmediato un aumento del intercambio comercial, a lo que se le sumó un crecimiento sostenido de los flujos de inversión provenientes de Japón, Australia y Nueva Zelanda. Una vez que se restauró la democracia con el gobierno de Aylwin, nadie cuestionó la necesidad de seguir incrementando la presencia chilena en la región. Desde entonces, a diferencia de lo que ocurrió con otras regiones, hubo poca controversia en el ámbito nacional en torno a la gestión de las relaciones con estos países. Esta situación se derivó de las grandes expectativas que creó el alto nivel de desarrollo de estos países, combinadas con una ignorancia bastante difundida de sus realidades. A medida que se extendieron y

profundizaron las relaciones comerciales, el sector público y privado, así como las instituciones académicas, empezaron a ampliar sus conocimientos, gracias a la presencia chilena en foros como el Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico y la Conferencia de la Cooperación Económica en el Pacífico (APEC).

En ausencia de constricciones domésticas reales, la estrategia comercial del gobierno chileno hacia la región de Asia-Pacífico estuvo básicamente condicionada por factores internacionales. En este sentido, el gobierno chileno fundó su estrategia en “vender” la capacidad del país de actuar como puente entre la región y América Latina. Con este fin, trató de consolidar su presencia, convirtiéndose en miembro de la APEC. Este fue el principal objetivo del viaje del presidente Aylwin en noviembre de 1992. Sin embargo, para lograrlo el gobierno chileno debía competir con otros dos países latinoamericanos que en ese momento parecían estar en mejor posición para alcanzar este papel de intermediación entre las dos regiones, México y Perú.

## 5. Conclusiones

La estrategia comercial chilena durante la administración Aylwin (1990-1994), estuvo, al igual que el resto de las políticas gubernamentales, pautada por las exigencias que imponía el proceso de transición hacia la democracia. Lo que para el caso concreto de la estrategia comercial, icono del “éxito económico” del régimen militar, se tradujo en un alto grado de aversión por parte del gobierno a enfrentar los riesgos e inesperados costos que podía suponer cambiar el legado institucional del período anterior y proceder a la apertura del proceso de toma de decisiones a los parámetros propios del pluralismo democrático. La más clara constatación de este hecho se encuentra en la posición marginal que tuvo el Congreso y los partidos políticos durante todo este período. No obstante, la perpetuación del enfoque tecnocrático en la hechura de la estrategia comercial chilena no sólo respondió a los factores que rodearon el proceso de transición hacia la democracia. Fueron otras también las causas que contribuyeron a prologar este tipo de institucionalidad. Por un lado, las dificultades que existía al interior de la administración Aylwin para llegar a un consenso sobre los objetivos y los procedimientos que debían guiar la estrategia comercial. Lo que hacía muy poco razonable políticamente exponerse a la participación y el escrutinio de los actores domésticos. Por otro lado, por la apatía de estos propios actores domésticos hacia una problemática, la estrategia comercial, a la que percibían muy distantes de sus intereses más concretos. Finalmente, por la complacencia que encontró entre muchos de los miembros de la administración Aylwin el enfoque tecnocrático que había caracterizado el manejo gubernamental de la economía durante el período del régimen militar.

Por todo ello, y dentro de la lógica de los juegos de doble nivel de Putnam, el único actor relevante en la arena doméstica que pudo llegar a tener una cierta influencia en las negociaciones comerciales durante este período presidencial fue la comunidad empresarial. Una influencia que no era tanto consecuencia de su especial interés y conocimiento por la estrategia comercial o por su capacidad organizativa para intervenir en las negociaciones comerciales internacionales, sino por el poder que ostentaba para vetar el conjunto de decisiones gubernamentales en materia económica que fueran percibidas como riesgosas para sus intereses. La comunidad empresarial chilena no era, por supuesto, homogénea en sus preferencias sobre la estrategia comercial a seguir. Las diferencias que existían entre, por ejemplo, los gremios de los industriales y los gremios de los agricultores eran tan amplias como manifiestas en la esfera pública. Sin embargo, el espacio de maniobra que tenía el gobierno para aprovechar estas diferencias e intervenir las constricciones domésticas que imponían el empresariado en su favor era muy limitado. Las razones principales son dos. Por un lado, la fortaleza sobre la que se sostenía el consenso básico del empresariado chileno durante este período dado su prioridad en mantener en una actitud preventiva hacia un gobierno del que recelaban por la posibilidad que se desviase de las coordenadas básicas de la política económica heredada del régimen militar. Por otro lado, las constricciones que existían al interior de la

administración Aylwin (1990-1994) para poner en práctica estrategias para modificar el reparto de preferencias en la arena doméstica.

Al terminar la administración Aylwin, las consecuencias que tuvo el frustrado intento de suscribir un TLC con los Estados Unidos o los resultados de las negociaciones comerciales con México, Venezuela y, principalmente, con Bolivia empezaron a marcar nuevas tendencias en el desarrollo del marco institucional desde el que definir y ejecutar la estrategia chilena de acuerdos comerciales. Unas tendencias que se afianzaron y consolidaron durante el periodo de la administración Frei (1994-2000).

## **B. Cambio y continuidad en el desarrollo institucional de la estrategia chilena de acuerdos comerciales (1994-2000)**

### **1. El camino hacia el Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos. Segunda ronda**

Al iniciarse el gobierno del presidente Frei nada hacía presagiar la posibilidad de que pudiera llegar a alcanzarse el pretendido TLC con los Estados Unidos. Tal y como se apuntaba anteriormente, el proceso de ratificación del TLCAN en el Capitolio había provocado serias divisiones en el Partido Demócrata, por lo que para el presidente Clinton no era conveniente arriesgarse a comenzar otras negociaciones comerciales. Más aún en la medida que el presidente Clinton necesitaba obtener todos los apoyos posibles en el poder legislativo para poder impulsar algunas de las iniciativas más importantes de su agenda, como era la reforma de los sistemas educativo o de salud. Bajo estas circunstancias, el posible TLC con los Estados Unidos parecía empezar a perder interés en la agenda comercial chilena a favor de otras regiones comerciales. Incluso dentro de la comunidad empresarial, uno de los principales valedores del tratado con los Estados Unidos, empezaron a levantarse algunas voces que avisaban sobre las consecuencias que el mismo podía tener en el funcionamiento de la economía chilena en razón de las cláusulas laborales y ambientales que el gobierno mexicano había tenido que aceptar para ingresar al TLCAN (El Mercurio, 31 de mayo de 1994).

Fue este el contexto que antecede a la celebración en diciembre de 1994 de la Cumbre de las Américas en Miami. Una cita en la que las expectativas sobre los logros que podía conseguir Chile en materia de liberalización comercial parecían ser tan bajas que algunos de los líderes de la oposición manifestaron que el presidente Frei no debía asistir (El Mercurio, 2 de octubre de 1994). No obstante, durante la cumbre la delegación chilena fue sorprendida por la inesperada invitación oficial cursada por los presidente de Estados Unidos, México y Canadá de integrarse al TLCAN.

Uno de los actores más críticos con la falta de coordinación y de cohesión en el gobierno en vísperas de las negociaciones con los Estados Unidos fue el empresariado (El Mercurio, 1° de enero de 1995). No obstante, problemas similares también eran percibidos en la comunidad empresarial. Más concretamente, cabe destacar la actitud que mantuvo la SNA con respecto al posible tratado. Esta asociación atravesaba durante este período por un proceso de reestructuración interna, que perseguía la integración de la agricultura de exportación del Valle Central, uno de los subsectores que esperaba obtener mayores beneficios con el tratado, y la agricultura tradicional del sur, uno de los subsectores potencialmente más perjudicados. Por esta razón, los dirigentes de la SNA se mostraron cautelosos a la hora de hacer declaraciones sobre los posibles impactos de la apertura de un área de libre comercio con los Estados Unidos y desestimaron participar en las acciones coordinadas desde la CPC (El Campesino, 1995).

Durante este nuevo intento por suscribir un TLC con los Estados Unidos toma fuerza un nuevo actor doméstico en la discusión que trata de incluir sus preferencias en la definición de la agenda negociadora. Como ya se mencionó anteriormente, no fue la primera vez que la posibilidad de un tratado comercial con los Estados Unidos hizo que surgieran discusiones en torno a cuestiones ambientales. Durante las primeras reuniones entre los dos gobiernos en el período de la administración Aylwin (1990-1994), las autoridades de Washington habían indicado al gobierno chileno la conveniencia de modificar su legislación en materia ambiental, lo que llevó a la aprobación de la Ley N° 19.300 de Bases del Medio Ambiente. Una ley en la que la participación del movimiento ecologista chileno terminó siendo bastante marginal ante las imposiciones de las directrices procedentes de los centros de decisión del área económica al interior del gobierno. La situación ahora resultaba distinta. Por un lado, la preocupación cada vez mayor que existía en la opinión pública chilena con respecto a las cuestiones ambientales convergía con su mayor interés y toma de posición acerca del posible TLC con los Estados Unidos. Por otro lado, el movimiento ecologista chileno había logrado un mayor grado de desarrollo y capacidad de acción dentro de la institucionalidad política. Dentro de este movimiento, las posturas con respecto al TLC con los Estados Unidos presentaban notables diferencias. Mientras el segmento mayoritario se oponía al TLC basándose en la creencia que reforzaría el modelo económico chileno basado en la exportación de recursos naturales, para otros este tratado podía ser una oportunidad, al igual que había ocurrido en México, de potenciar el marco institucional chileno de protección medioambiental.<sup>28</sup>

Las expectativas chilenas de alcanzar un TLC con los Estados Unidos volvieron a desaparecer como resultado de la contingencia de la política doméstica en este país. En las elecciones de mitad del período o legislativas celebradas en 1994, el Partido Demócrata sufrió una clara derrota frente al Partido Republicano, quedando en minoría en la Cámara de Representantes. Para los grupos más tradicionales del partido, los más estrechamente vinculados con el sindicato AFL-CIO, esta derrota electoral había estado motivada, principalmente, por el impacto negativo que había tenido la ratificación del TLCAN. Una crítica que tuvo una difícil respuesta por parte del presidente Clinton dado el colapso que se produjo en la economía mexicana en 1995, lo que obligó a Washington a acudir para asistirle financieramente.<sup>29</sup> Tampoco el escenario político hacía posible que Clinton pudiera recurrir al apoyo de los congresistas republicanos, tradicionales valedores del libre comercio, para sacar adelante la aprobación de la extensión del “fast track” que precisaba para negociar el TLC con Chile. Con la vista puesta en las elecciones presidenciales de 1996, los republicanos no estaban dispuestos a otorgarle ninguna victoria política a Clinton. Por otra parte, la irrupción en la política estadounidense de Ross Perot obligó al Partido Republicano a mostrarse más receptivo a las demandas en favor de medidas proteccionistas de ciertos grupos de interés, como determinados productores agropecuarios o los pequeños y medianos empresarios, para evitar la pérdida de más votos a favor del candidato tejano independiente. La combinación de todos estos factores llevaron a que el 18 de octubre de 1994, la Comisión de Medios y Arbitrios decidiera posponer indefinidamente la aprobación del “fast track”.

Las malas noticias que llegaban de Washington forzaron al gobierno Frei a diseñar e implementar una estrategia con la que minimizar los costos políticos de lo que ya se vislumbraba como un nuevo fracaso en el intento por alcanzar un TLC con los Estados Unidos. Así, por ejemplo, el gobierno chileno trató de aparentar fortaleza en su posición negociadora frente a los representantes estadounidenses manifestando su negativa a aceptar otra vía que no fuera la aprobación del “fast track”. De forma paralela se trató de desviar el foco de atención sobre la política comercial hacia las negociaciones con otras zonas comerciales. Sin embargo, las altas

<sup>28</sup> Véase Figueroa & Schaper H. (1995).

<sup>29</sup> Sobre la asistencia otorgada por el gobierno estadounidense a la economía mexicana en 1995 véase Nora Lustig (1997).

expectativas y confianza que se había puesto en la consecución del TLC con los Estados Unidos hizo que fuera prácticamente imposible eludir las críticas procedentes de los actores domésticos (El Mercurio, 21 de octubre de 1995). Unas críticas que fueran abanderadas, principalmente, por los representantes de los partidos de la oposición quienes acusaban al gobierno de negligencia en el manejo de las negociaciones. La posición de las fuerzas opositoras al gobierno contrasta con la adoptada por la mayoría de la dirigencia empresarial. Así, por ejemplo, el presidente de la SOFOFA, declaró que "En Chile tanto el sector público como el privado han hecho un buen trabajo, pero las circunstancias internas de los Estados Unidos jugaron en su contra" (El Mercurio, 20 de octubre de 1995). Un hecho que pone de manifiesto como ya a mediados de los noventa se había producido un realineamiento en la configuración de coaliciones alrededor de la estrategia comercial en la medida que las asociaciones empresariales habían comenzado a apartarse de los partidos de la oposición y a mostrar un mayor grado de compromiso con la labor gubernamental.

Fue este el escenario en el que se iniciaron las negociaciones para alcanzar un TLC con Canadá. De hecho, las primeras reuniones técnicas para establecer las bases de este tratado comercial tuvieron lugar a mediados de noviembre de 1995, poco después que el Congreso de los Estados Unidos pospusiera la autorización del "fast track".<sup>30</sup> Pero más allá del valor instrumental que pudiera tener estas negociaciones en relación al episodio de la postergación del TLC con los Estados Unidos, la administración Frei tenía razones suficientes para pretender alcanzar un entendimiento comercial con Canadá. En primer lugar, se trataba de una gran oportunidad para mejorar el acceso de productos de exportación chilenos, como productos alimenticios de origen agropecuario con valor agregado y calzado, entre otros, al mercado de un país desarrollado. Pero también para que las empresas chilenas pudieran importar bienes de capital de origen canadiense que precisaban para ganar competitividad a un costo mucho menor. En segundo lugar, un acuerdo con Canadá, país miembro del Grupo de los Siete, se traduciría en un aumento de la confianza de los inversores extranjeros en la economía chilena. Hay que tener en cuenta que, para mediados del decenio de 1990, las empresas canadienses se habían convertido en uno de los mayores inversionistas extranjeros en Chile, sobre todo en el sector minero. Y por último, un acuerdo con Canadá mejoraría la posición chilena para integrar el TLCAN. De hecho, desde el inicio de las negociaciones, se determinó que el posible acuerdo sería similar en su forma al TLCAN. El TLC entre Chile y Canadá se basa de manera casi textual, para los capítulos sobre inversiones, servicios y solución de controversias, entre otros, al tratado comercial suscrito por los países de América del Norte. Para el gobierno canadiense, por su parte, la firma de un TLC con Chile se enmarcaba dentro de la nueva estrategia comercial del Primer Ministro Jean Chrétien, que apuntaba hacia América Latina. Una región en la que los intereses de este país eran cada vez más importantes.

La decisión gubernamental de entablar negociaciones con Canadá despertó muy bajo interés entre los actores de la arena doméstica chilena, mucho más preocupados por el curso de las negociaciones con el Mercosur. De hecho, apenas se registra participación de las asociaciones empresariales chilenas alrededor de la mesa negociadora del tratado. Lo que, en gran medida, también se justifica por la celeridad que tuvieron estas negociaciones comerciales en comparación con las llevadas a cabo con otros países y bloques comerciales. La mayor parte de las cuestiones de régimen comercial, como las normas de origen, las medidas antidumping y las salvaguardias o la eliminación de las barreras no arancelarias, se solucionaron de manera sencilla basándose en el modelo del TLCAN, mientras que para el caso de los "sectores sensibles" hubo pocos problemas porque ambos equipos negociadores estaban dispuestos a llevar a cabo transacciones. Así, la protección de la agricultura tradicional chilena se consiguió a cambio de aceptar excluir los productos lácteos y el sector avícola canadienses. Bajo estas circunstancias, a mediados de 1996 todo parecía listo para que los negociadores chilenos y canadienses cerraran el tratado y lo

---

<sup>30</sup> El equipo de negociadores chilenos estaba dirigido por el mismo equipo del Ministerio de Hacienda que había estado a cargo de las negociaciones del TLC.

sometieran a la ratificación de sus respectivas arenas domésticas. Pero sorpresivamente una demanda procedente del empresariado canadiense puso en entredicho este logro. En concreto, la comunidad empresarial canadiense presionó a su gobierno para que le exigiera a su contraparte chilena modificaciones en su legislación sobre inversión extranjera. Más específicamente del encaje del 30% que se le aplica a los créditos externos y de la condición de permanencia en Chile que los capitales extranjeros tienen que cumplir.

La asunción de esta demanda por parte del gobierno canadiense y su amenaza de interrumpir las negociaciones si Chile no aceptaba satisfacerla puso a la administración Frei en una difícil coyuntura. Por un lado, el costo político del “no acuerdo” con Canadá resultaba en esos momentos elevadísimo dadas las consecuencias del fracaso con los Estados Unidos. Pero por otro lado, tampoco resultaba aceptable llevar a cabo modificaciones a una normativa que desde 1982 y hasta ese momento había sido emblema de la estabilidad económica del país. Más aún cuando la comunidad financiera internacional todavía seguía conmocionada por la crisis de la economía mexicana. La solución a esta disyuntiva sólo llegó de la aceptación de determinadas transacciones por parte del equipo negociador chileno con el aval de los técnicos del Banco Central. En concreto, los canadienses aceptaron que se hicieran sólo modificaciones menores en el “encaje” a cambio de que los negociadores chilenos aceptaran que se restringiera también el acceso de algunos productos alimenticios de origen agropecuario (El Mercurio, 9 de septiembre de 1996).

Tras la consecución del texto final del tratado en la mesa negociadora en noviembre 1996 su ratificación en la arena doméstica chilena generó un escenario de alta conflictividad. Las posiciones se ordenaron en torno a dos grandes coaliciones. La mayor parte del empresariado se alió junto al gobierno defendiendo las bondades del tratado que abría nuevas oportunidades de negocios en un mercado desarrollado. Sus únicas objeciones se refirieron a las posibles consecuencias de los acuerdos paralelos en el ámbito laboral y ambiental (El Mercurio, 26 de febrero de 1997). La oposición al tratado, minoritaria en el conjunto de la arena doméstica, se concentraba en los representantes de la agricultura tradicional quienes consideraban que los negociadores chilenos habían hecho concesiones innecesarias en materia de liberalización del comercio agropecuario, a cambio de reducciones arancelarias que ya contemplaba el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) (El Campesino, mayo de 1997). Con este argumento la SNA se dispuso a ofrecer una dura batalla contra la ratificación del TLC con Canadá en el Congreso. Una batalla en la que las circunstancias políticas del momento y las reglas del juego que estructuraban el proceso de ratificación del tratado otorgaban a la SNA una posición muy ventajosa. Por un lado, en un escenario político pautado por la proximidad de las elecciones parlamentarias a fines de 1997, los legisladores procedentes de los distritos electorales predominantemente rurales tenían muchas razones para mostrarse receptivos a las demandas del gremio agropecuario si pretendían ser reelectos. Más aún tras la reciente aprobación del ACE con el Mercosur, que había sido sentido en amplios segmentos del medio rural chileno como un grave perjuicio a sus intereses. Por otro lado, la modificación que el tratado involucraba en la ley de inversiones extranjeras obligaba al gobierno a conseguir una mayoría de 4/7 para conseguir su ratificación en el Congreso. Esto es, más allá del número de congresistas que daban su apoyo al gobierno. Bajo estas circunstancias, y dados los elevados costos que podía suponer el rechazo del TLC con Canadá por parte del Congreso, la administración Frei se vio obligada a transar con los representantes de la oposición consiguiendo su apoyo a cambio de la aceptación de ciertas medidas fiscales de carácter doméstico.

Tras la entrada en vigor del tratado, todos los análisis apuntan hacia los resultados claramente positivos que tuvo sobre la economía chilena. Según estadísticas de 1998, las exportaciones chilenas a Canadá aumentaron un 60%, mientras que las importaciones procedentes de ese país se incrementaron en un 29%. De hecho, ya en noviembre de 1999, mucho antes de que vencieran los plazos establecidos en el texto final, la Comisión Administradora del tratado aprobó una aceleración del proceso de eliminación de aranceles. Pero no menos relevante resulta el

impacto que este tratado tuvo en el desarrollo del marco institucional de la estrategia comercial chilena. En concreto, cabe referirse a dos consecuencias. En primer lugar, a la posición relativamente marginal a la que termina siendo relegada la SNA por parte del resto de la comunidad empresarial como resultado de su derrota en el Congreso.<sup>31</sup> Todo ello aceleró los cambios que se habían iniciado al interior de la SNA a raíz, tal y como posteriormente se atenderá, de las negociaciones con el Mercosur.<sup>32</sup> En segundo lugar, el hecho de que por primera vez el sometimiento de un tratado comercial a la ratificación del Congreso puso en práctica su uso instrumental por parte de los legisladores para obtener ventajas en materia de política doméstica. Estas prácticas, comunes en otros países donde el legislativo ha contado tradicionalmente con un participación sustantiva en materia comercial, abre las puertas a una nueva dinámica política de gran complejidad en la que se entrelazan las problemáticas internacionales y las problemáticas nacionales. Por último, hay que considerar los efectos de las cláusulas laborales y ambientales, que por primera vez figuraron en un tratado comercial suscrito por Chile. Estas cláusulas revisten la forma de acuerdos paralelos, no vinculados estrictamente entre sí, ni con la liberalización comercial y en virtud de las cuales, según el modelo del TLC, los gobiernos se comprometen cumplir con las legislaciones nacionales al respecto. Los actores nacionales evaluaron de manera muy distinta la incidencia de estos acuerdos. Los representantes de algunos movimientos ecologistas, por ejemplo, consideran que el acuerdo ambiental, al no ser vinculante, ha sido de escasa utilidad, mientras que otros piensan que ha sido un catalizador de mejoras en la legislación ambiental chilena. Es innegable que el TLC con Canadá contribuyó a la definición de un nuevo marco institucional en el sector público para la consideración del impacto ambiental que tenían los acuerdos comerciales. En 1997 se creó la Dirección de Medio Ambiente, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, y en enero de 1999, el Departamento de Comercio y Desarrollo Sustentable de la DIRECON. Hay que destacar que estas nuevas instituciones respaldaron la inclusión de consideraciones ambientales en el programa de negociaciones comerciales chileno, y la creación de canales para el diálogo entre el sector público y privado. No obstante, la influencia de los actores de los movimientos ecologistas en la política comercial chilena sigue a fecha de hoy siendo bastante limitada.

## **2. La estrategia comercial en América Latina. El acuerdo de complementación económica con el Mercosur**

Desde los inicios del Mercosur, Chile parecía contar con razones suficientes para buscar un acercamiento con este bloque regional.<sup>33</sup> Sobre todo si se tiene en cuenta la importancia que tenían los países del Mercosur como destino de los productos manufacturados chilenos, lo que hacía de la posibilidad de extender del intercambio comercial una gran contribución al objetivo gubernamental de avanzar hacia una “segunda fase exportadora”. Sin embargo, estas razones no bastaron para vencer la desconfianza que existía al interior del área económica del gobierno de Aylwin sobre las consecuencias del ingreso de Chile en el Mercosur. Los motivos para estos celos eran básicamente tres. En primer lugar, las limitaciones que supondría la condición de miembro de pleno derecho del bloque para el programa de la política comercial chilena, sobre todo en la negociación de acuerdos comerciales con terceros países. En segundo lugar, la resistencia de los economistas del gobierno de Aylwin a establecer vínculos formales con países caracterizados

---

<sup>31</sup> Como se pudo comprobar más adelante, las concesiones del equipo negociador chileno permitieron consolidar las preferencias de las exportaciones de frutas a Canadá otorgadas dentro del marco del Sistema Generalizado de Preferencias, sistema que, como se sabe, está altamente sujeto a cambios y depende de la voluntad del gobierno del país importador en cuestión.

<sup>32</sup> Poco después del proceso de ratificación del tratado con Canadá, la Asamblea Plenaria del SNA eligió presidente de la organización a Ricardo Ariztía, considerado un próspero empresario del sector agrícola y ganadero orientado a la exportación.

<sup>33</sup> De hecho la invitación a Chile para unirse al Mercosur como miembro de pleno derecho está implícita en el artículo 20 del Tratado de Asunción, que expresa que en una primera etapa de cinco años a partir de la vigencia del tratado, éste estará abierto a la adhesión de los demás países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración que no formen parte de otro esquema de integración subregional, condición con la que sólo Chile cumplía.

por su inestabilidad económica. Finalmente, el escepticismo frente a los resultados reales del Mercosur en vista de la extensa lista de proyectos de integración fallidos en América Latina. Estos argumentos, los cuáles fueron débilmente cuestionados por aquellas áreas del gobierno identificadas con la opción latinoamericanista en materia de política comercial, eran ampliamente compartidas por la comunidad empresarial. De hecho, ni siquiera entre los gremios del sector manufacturero parecían encontrarse para esas fechas posiciones favorables al acercamiento con el Mercosur. Pero al iniciarse la administración Frei, la situación había cambiado sustancialmente. Los datos mostraban claramente la importancia que para mediados de la década de los noventa había tomado el Mercosur dentro del conjunto de la balanza comercial chilena. De los 2 100 millones de dólares a los que ascendió el intercambio comercial en 1991 se había pasado a 4 500 millones en 1995. A ello se añadía el crecimiento de la inversión directa chilena en los países de este bloque comercial, sobre todo en la Argentina. Pero aún más relevante era que para este período gran parte de las dudas que había sobre las posibilidades del Mercosur se habían disipado al demostrar su solvencia como proyecto de integración regional en América del Sur. Unos logros que hicieron que el bloque apareciera a los ojos de las autoridades chilenas como un aliado potencial para enfrentar la reestructuración de las alianzas comerciales en proceso en los mercados mundiales (Insulza, 1996). No obstante, el hecho que terminó catalizando la decisión del presidente Frei de celebrar un ACE con el Mercosur fueron los perjuicios que iba a suponer para las exportaciones chilenas el establecimiento en 1995 de una unión aduanera entre los países de este bloque comercial. En concreto, suponía la eliminación de los aranceles preferenciales acordados en virtud del tratado de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

La presentación oficial que hizo el gobierno chileno en la secretaria *pro tempore* del Mercosur en junio de 1994 con el fin de establecer una zona de libre comercio provocó variadas reacciones en la arena doméstica chilena. Los actores que con mayor entusiasmo recibieron la noticia fueron los gremios industriales, los cuales se percibían asimismo como los grandes beneficiarios con el acuerdo. De hecho, previo a la decisión gubernamental fueron constantes las acciones de cabildeo de la SOFOFA y ASEXMA para que negociara algún medio de mantener las preferencias arancelarias con los países del Mercosur (El Mercurio, 8 de mayo de 1994). La posición mayoritaria del empresariado chileno fue de gran escepticismo. Si bien ya no contaban con elementos para poder argumentar un rechazo frontal al acuerdo con el Mercosur ya que éste no implicaba la aceptación de ningún límite a la autonomía chilena para llevar adelante su política comercial, sus principales intereses se encontraban en ese momento en el TLC con los Estados Unidos y en la profundización del proceso de apertura unilateral (El Mercurio, 16 de diciembre de 1994). Las voces más críticas se levantaron en la SNA, gremio que solicitaba la exclusión del acuerdo de todos aquellos cultivos de la agricultura tradicional considerados como “sensibles” frente a la competencia, principalmente, de la agricultura argentina. Una demanda que resultaba difícilmente defendible para el gobierno chileno en la mesa negociadora ya que estos productos correspondían a la mayor parte de las exportaciones que los países del Mercosur enviaban a Chile. Más aún, cuando la decisión chilena de no asumir la membresía plena en el bloque comercial había generado fuertes críticas en los países del Mercosur al considerarse que optaba por una actitud oportunista con relación al desarrollo del bloque.

La primera ronda de negociaciones se celebró en septiembre de 1994. El equipo chileno estaba encabezado por Carlos Mladinic, director de la DIRECON, y contaba con un grupo de 10 técnicos gubernamentales. El nivel de coordinación interministerial superó ampliamente al de las anteriores negociaciones. Asimismo, la cooperación entre el gobierno y las asociaciones empresariales fue notable. De hecho, durante estas negociaciones funcionó plenamente el “cuarto de al lado” para que los representantes del empresariado pudieran supervisar las tratativas. Esta situación contrastaba con la capacidad negociadora de los países del Mercosur, los cuales por primera vez negociaban un acuerdo comercial en forma conjunta. La ausencia de una secretaria

permanente en el bloque, por ejemplo, prolongó el proceso negociador ya que resultaba muy difícil obtener el consenso necesario entre los gobiernos del Mercosur antes de comparecer en la mesa de negociaciones con la contraparte chilena. Además, y a diferencia de lo que sucedía en Chile, sus negociadores gubernamentales apenas contaban con con respaldo técnico por parte de las asociaciones empresariales de sus respectivos países (Schneider, 2002).

El primer obstáculo por superar fue la definición de los términos de la asociación chilena. Mientras que los negociadores de ese país aspiraban a que abarcara la liberalización de bienes y servicios, los representantes del Mercosur se negaban a incluir los servicios, dada la vulnerabilidad de éstos frente la competencia chilena. En agosto de 1995, los chilenos accedieron a concentrarse primero en el comercio de bienes y temas afines, posponiendo la consideración de la liberalización de los servicios, luego de lo cual se inició la etapa más complicada de las negociaciones, con los debates sobre el proceso de las reducciones arancelarias y los “sectores sensibles”. Los negociadores chilenos propusieron la eliminación de los aranceles lo antes posible, alcanzando el arancel cero en un plazo de 6 años. Los representantes del Mercosur aspiraban a un ritmo mucho más lento. Pero los principales problemas surgieron cuando se paso a abordar los “sectores sensibles”. La lista de excepciones que presentaron los negociadores chilenos, centrada en los productos de la agricultura tradicional, y la lista de excepciones de los negociadores del Mercosur, basada en los productos manufacturados, dejaba prácticamente sin sentido el acuerdo comercial. De hecho, y ante la negativa de las partes a ceder en esta materia, se llegó a una situación de bloqueo de las negociaciones haciendo que a fines de 1995 pareciera que el éxito del proceso resultará muy poco probable.

El bloqueo de las negociaciones en la esfera internacional generó un fuerte debate en la arena doméstica chilena donde las críticas se alzaron en contra de la “postura intransigente” de la SNA. Unas críticas que alcanzaron una especial virulencia por parte de los representantes de la SOFOFA y ASEXMA, argumentaban que no se podía arriesgar un acuerdo que era beneficioso para el conjunto de la economía chilena por sacrificar un restringido grupo de productores agropecuarios. No obstante, la posición de la SNA era muy sólida en la medida en que no sólo contaba con el respaldo de un amplio número de legisladores de los distritos rurales, sino también con importantes apoyos al interior del Ministerio de Agricultura de la época. A ello también sumaba su capacidad de movilización de sus intereses, tal y como quedo demostrada en agosto de 1995 cuando la SNA convocó a 30 000 productores en protesta por el acuerdo con el Mercosur.

La compleja situación que enfrentaba la administración Frei, presionado por los países del Mercosur para que liberalizara la agricultura tradicional y presionado por los intereses agropecuarios en la arena doméstica para no hacerlo, trató de ser solventada con una solución que significaba aceptar transacciones en los dos niveles del juego. En la mesa negociadora internacional, el gobierno chileno ofreció a sus contrapartes abrir completamente el sector a cambio de que sus productos sensibles fueran sujetos a plazos de desgravación arancelaria que iba de 15 a 18 años. Una propuesta que, en un primer momento, fue rechazada por los negociadores del Mercosur. Pero posteriormente, y tras el ofrecimiento hecho por el gobierno chileno de un aumento en los contingentes arancelarios para matizar la larga duración de los plazos, terminaron aceptando el texto definitivo del acuerdo el 25 de junio de 1996. De forma paralela, la administración Frei intentó doblegar la oposición de la SNA y el resto de los actores del agro al acuerdo con el Mercosur haciendo uso de “pagos laterales” que tomaron forma de medidas de apoyo directo para la reconversión de la agricultura tradicional dentro de los plazos de desgravación estipulados en el acuerdo. Esto es, por un período entre 15 y 18 años. No obstante, estos “pagos laterales”, si bien debilitaron la oposición en el sector al provocar un realineamiento en las preferencias más favorable a la aceptación del acuerdo, no consiguió hacer desistir a la SNA. Un gremio que a partir de ese momento se dispuso a impedir su ratificación.

Para ello, el primer objetivo de la SNA fue asegurarse de que el gobierno sometiera el acuerdo a la consideración del Congreso. Argumentaron que, aunque ese paso no correspondiera por estar el tratado contemplado dentro del marco de la ALADI, su importancia justificaba la decisión. Un amplio número de dirigentes políticos de la oposición y de la Concertación apoyaron ese punto de vista, algunos en defensa de los distritos rurales que representaban, y otros deseosos de extender la competencia del Congreso en el proceso de negociación de los acuerdos comerciales. La presión sobre el presidente Frei le llevó a aceptar que por primera vez un acuerdo comercial de esta naturaleza fuera a ser sometido a la ratificación por parte del Congreso.

A medida que se acercaba la votación, los actores involucrados intensificaron cada vez más sus acciones. Los representantes de la SNA lograron que los miembros de la Comisión de Agricultura del Congreso se comprometieran a votar en contra del acuerdo si el gobierno no aumentaba los montos de los apoyos al sector (El Mercurio, 5 de julio de 1996). Los gremios industriales, por su parte, elevaron el tono de sus críticas a los intereses agropecuarios. Mientras tanto, los representantes de la organización de cúpula del empresariado chileno, la CPC, hacía una crítica sobre el desgaste que había supuesto las negociaciones del ACE con el Mercosur en razón de su escasa significación en términos de liberalización comercial y volvía a reclamar una nueva baja unilateral de los aranceles (El Mercurio, 22 de junio de 1996). Una posición que era ampliamente compartida por la mayoría de los representantes de los partidos de la oposición.

El Congreso chileno ratificó el acuerdo con el Mercosur el 13 de agosto de 1996, con 76 votos a favor, 26 en contra y 3 abstenciones. Todos los representantes de la Concertación votaron a favor, mientras que los votos de la oposición estuvieron divididos (Cámara de Diputados, 1996). La ratificación del acuerdo con el Mercosur significó un importante respaldo para la política comercial de la Concertación, que por primera vez fue legitimada de forma explícita por los actores de la escena nacional. Además, institucionalizó una serie de aspectos, previamente algo difusos, de la estructura de negociación gubernamental. En particular, aumentó la transparencia y el control de la conducción de las negociaciones y el interés de la opinión pública por la política comercial.

Cuando el acuerdo comercial con el Mercosur entró en vigencia, se presentaron una serie de dificultades para aplicarlo. Los gobiernos no habían dudado en recurrir a medidas unilaterales para proteger sus sectores más sensibles, ante cualquier eventualidad y se habían hecho escasos progresos en la extensión del acuerdo. A pesar de esto, el gobierno chileno seguía sugiriendo la posibilidad de que el país ingresara al Mercosur como miembro de pleno derecho, con la condición de que se le garantizara una cierta autonomía en la gestión de su política comercial. La mayor parte de la comunidad empresarial, los partidos políticos de la oposición y algunas instituciones gubernamentales se opusieron a esta posibilidad, y los graves problemas económicos de los países del Mercosur desde fines de los años noventa llevaron a descartarla. Además, a medida que el gobierno chileno siguió avanzando en la estrategia comercial, se profundizaron las diferencias de criterio en materia de comercio internacional con los gobiernos del Mercosur. Estas divergencias se hicieron evidentes también en las reuniones entre empresarios y dirigentes de asociaciones chilenos con sus pares del Mercosur en el Foro Consultivo Económico y Social, por ejemplo. Según un representante de la SOFOFA, *“mientras nosotros tenemos como objetivo la reducción arancelaria, ellos aún razonan con un criterio proteccionista”* (entrevista con Hugo Baierlein, 6 de mayo de 2002).

Durante el período de la administración Frei también se alcanzaron otros importantes acuerdos con países de América Latina. En particular, cabe destacar el TLC suscrito con México que venía a sustituir el hasta entonces vigente ACE. Este nuevo tratado con México significaba, además de un ampliación de marco del intercambio comercial y económico con este país, un paso más en el propósito chileno de acercarse al TLCAN. Pero más relevante para lo que son los fines

de este documento es el acuerdo que el gobierno chileno alcanzó con Perú en razón de su impacto en el marco institucional de la estrategia comercial.

El primer encuentro entre los representantes del gobierno chileno y sus homólogos del Perú para tratar la posibilidad de suscribir un acuerdo comercial entre ambos países tuvo lugar durante el último año de la administración Aylwin (1990-1994). Sin embargo, no sería hasta el momento en que Eduardo Frei llegó a la presidencia cuando las negociaciones con este país pasaron a tomar mayor relevancia dentro de la agenda comercial chilena. Y es que para ese período Perú ya no era sólo uno de los principales destinos de las manufacturas chilenas, sino también de los capitales chilenos. Por lo que se convertía en un enclave estratégico para la expansión de la economía chilena en la región. Pero además, y dado el acelerado incremento de los intercambios comerciales y económicos entre ambos países, cada vez se producían con mayor frecuencia situaciones en que los intereses entraban en conflicto y a las que era difícil darles solución dada la ausencia de reglas del juego consensuadas y aceptadas por las partes.<sup>34</sup>

La propuesta de la administración Frei de iniciar negociaciones para alcanzar un ACE con Perú encontró en la comunidad empresarial a sus principales aliados domésticos. De hecho, y previo al inicio de los contactos entre los representantes gubernamentales de ambos países, ya se habían producido algunas reuniones entre los gremios empresariales de ambos países con el propósito de promover este acuerdo (entrevista con Hugo Baierlein, 6 mayo 2002). Todo ello hacía esperar que las negociaciones no encontraran demasiadas dificultades y el acuerdo no tardará en suscribirse. Pero al poco de iniciadas las negociaciones las expectativas se vieron frustradas cuando los representantes peruanos plantearon en la mesa unas exigencias que eran percibidas por los chilenos como exageradas. Más allá de que también pudiera considerarse como una estrategia negociadora para ganar ventaja, detrás de las inesperadas demandas peruanas parecía encontrarse la creciente vulnerabilidad del presidente Fujimori a las presiones de su arena doméstica dada la necesidad de legitimar políticamente su régimen presidencialista. En este escenario, mucho de los actores que durante la primera fase de las reformas estructurales de mercado en Perú habían sido totalmente excluidos de los principales centros de decisión gubernamental empezaron a ganar cada vez más injerencia. Fue el caso, por ejemplo, del empresariado textil. Un sector que se mostró desde un primer momento totalmente contrario a una rápida liberalización del comercio con Chile, a la que consideraban muy perjudicial para sus intereses, y terminaron consiguiendo que la administración Fujimori asumiera, prácticamente, todas sus demandas. La debilidad de Fujimori en su arena doméstica se tradujo, tal y como plantea Putnam, en fortaleza en el plano internacional ganando poder negociador con respecto a los representantes chilenos. Una situación que se acentúa durante estos años como resultado de la reactivación del Pacto Andino, lo que supuso que los países miembros de este bloque regional presionaran a Perú para que no suscribiera acuerdos comerciales con terceros países. En suma, a las razones que el presidente Fujimori tenía para mostrar una escasa aversión a la posibilidad del no acuerdo con Chile si no obtenía sus primeras preferencias se sumaron las razones procedentes de sus aliados en la región.

Aceptar el acuerdo en los términos que habían sido planteados por los representantes del gobierno peruano era para los negociadores chilenos completamente inaceptable porque apenas

---

<sup>34</sup> Durante la administración Frei (1994-2000) los episodios conflictivos con Perú alcanzaron su mayor intensidad. Situación que más allá del impacto que tuvo el acelerado incremento de los intercambios comerciales y económicos bilaterales, se encuentra ligada a la creciente vulnerabilidad del presidente Fujimori a las presiones de su arena doméstica dada su necesidad de legitimar políticamente su régimen. Esta vulnerabilidad se manifestó, por ejemplo, en la injerencia que fueron progresivamente ganando los grupos industriales en los centros de decisiones de la administración abandonando la marginalidad en la que habían sido colocados durante la primera fase de las reformas estructurales de mercado. Asimismo, la llegada de inversionistas chilenos al Perú encontró en amplios segmentos de la sociedad grandes recelos como consecuencia de las dificultades que históricamente han tenido las relaciones entre ambos países. Unos recelos que, en pleno ciclo político-electoral, fueron alimentados por la clase política con decisiones tales como la demanda que interpuso el alcalde de Lima contra la empresa Luchetti o las medidas restrictivas con que el propio presidente Fujimori trató de impedir la entrada de capitales chilenos en la privatización del sistema eléctrico.

producía modificaciones en el status quo ex-ante. Una posición que también era compartida por los líderes empresariales y los representantes políticos de los distritos electorales de norte de Chile, los más interesados en el acuerdo. Bajo estas circunstancias, y ante la inamovilidad en sus posiciones, la delegación chilena terminó optando por amenazar a los representantes peruanos con abandonar la mesa negociadora hasta que éstos no aceptaran aflojar sus demandas. La estrategia chilena fue, en cierta medida, exitosa ya que consiguió que se desbloqueara la negociación y se alcanzará un acuerdo en junio de 1998. Sin embargo, el resultado final de estas negociaciones está muy lejos de lo que habían sido las primeras aspiraciones chilenas. Y es que si bien es cierto que los negociadores peruanos aceptaron algunas de las principales peticiones de sus interlocutores chilenos, también lo es que terminaron consiguiendo un acuerdo que fue claramente beneficioso para su país al establecer un largo sistema de desgravación arancelaria para sus productos más sensibles. A la luz de este resultado final surgen varios interrogantes sobre las razones que terminaron llevando a la administración Frei (1994-2000) a terminar aceptando un acuerdo que muy poco aportaba a los fines de su estrategia comercial. Las respuestas parecen encontrarse en el ámbito de las motivaciones políticas. Más concretamente, en el interés del presidente Frei de conseguir normalizar unas relaciones vecinales que a lo largo del tiempo se habían caracterizado por su conflictividad. En este sentido, cabe recordar que en 1993 se había suscrito un histórico acuerdo que ponía fin a diversos litigios fronterizos.

Las motivaciones políticas no eran aceptables para el empresariado chileno que consideraba que no cabían más razones para considerar las bondades de un acuerdo comercial que los beneficios comerciales que podía aportar al país. Por este motivo, tras cerrarse las tratativas en la mesa negociadora de la arena internacional, se abrió para la administración Frei un nuevo frente negociador en la arena doméstica. Pero en esta oposición al acuerdo con Perú los empresarios no estuvieron solos. Junto a ellos se encontraban un grupo de 43 legisladores de todas las tendencias políticas quienes, con el pretexto que el acuerdo sobrepasaba las fronteras jurídicas del marco ALADI, interpusieron una demanda al Tribunal Constitucional para que el presidente fuera forzado a enviar el acuerdo al Congreso para su ratificación. La conflictiva situación que esta demanda generó entre el poder ejecutivo y el poder legislativo sólo terminó siendo solventada al momento en que el presidente Frei aceptó la expansión de las prerrogativas del Congreso en el monitoreo de los acuerdos comerciales a cambio de que el acuerdo con Perú eludiera este monitoreo.

### **3. La primacía del realismo en las relaciones comerciales entre Chile y la Unión Europea**

A comienzos del gobierno de Frei, diversos actores gubernamentales consideraban que se debía adoptar una posición más pragmática en su relación con la Unión Europea, ya que el apoyo del bloque al proceso de reconstrucción democrática no tenía su equivalente en el plano del entendimiento comercial. Prueba de ello eran los graves problemas que encontraban las exportaciones chilenas para acceder a los mercados europeos. En este sentido, la opinión que se daba desde la cancillería era que “debemos acostumbrarnos a mirar a Europa no sólo como un aliado político sino también como un mercado complejo en el que las decisiones se toman de acuerdo con sus propios intereses y no sobre la base de principios altruistas” (Insulza, 1998). Bajo esta nueva perspectiva en mente, el gobierno de Frei realizó cambios significativos en su estrategia política hacia esta región. Las autoridades chilenas tenían plena conciencia del papel preponderante de ciertos países en el proceso de integración regional en Europa, por lo que abandonaron su estrategia previa de tratar con las instituciones de la Unión Europea en Bruselas e hicieron hincapié en las relaciones bilaterales con determinados gobiernos que tenían un claro liderazgo al interior del bloque. De forma paralela, y con el propósito de encontrar, a mediano plazo, una ruta alternativa para el acercamiento a la Unión Europea, se inició un acercamiento con la European

Free Trade Area o Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA) con vistas a concretar un TLC.<sup>35</sup>

El primer logro de la administración Frei en sus relaciones con esta región fue la firma de un Acuerdo Marco de Cooperación en junio de 1996, que dejó sentadas las bases para la creación de un área de libre comercio entre Chile y la Unión Europea. El punto de partida de este acuerdo data de 1995, cuando en Europa se realizaron modificaciones significativas en la política hacia América Latina.<sup>36</sup> Las autoridades de la Unión manifestaron, por una parte, su voluntad de fortalecer las relaciones con el continente desde una nueva perspectiva en la que los acuerdos comerciales tuvieran un importante papel y, por otra, aceptaron la posibilidad de negociar, no sólo con los bloques regionales sino también con países por separado lo que suponía poner fin a las presiones ejercidas por Bruselas para que Chile fuera miembro pleno del Mercosur. Hasta entonces los representantes europeos habían considerado que los chilenos intentaban beneficiarse de este bloque regional sin asumir carga alguna, amenazando el proceso de integración regional que mejores resultados había tenido hasta el momento en América Latina, y respaldando de este modo la mayor influencia estadounidense en la región.

Más allá de la importancia del acuerdo con la Unión Europea para la política comercial chilena, este también le dió al gobierno de Frei un argumento para enfrentar las críticas internas por el fracaso del ingreso al TLCAN. Aunque el acuerdo con Europa arrojó pocos resultados concretos en términos de intercambio, fue el primer tratado comercial que Chile celebró con un grupo de países desarrollados. Además, dadas las repetidas frustraciones en las relaciones con los Estados Unidos, los actores nacionales le asignaron más valor a los vínculos con Europa. Para maximizar los beneficios políticos del acuerdo con la Unión Europea, el gobierno de Frei declaró con insistencia que las relaciones con el bloque progresarían en forma lenta, pero que no habría marcha atrás, y la comunidad empresarial se mostró cada vez más de acuerdo con esta idea. Según Jorge Fontaine, el encargado del comité de la CPC para la Unión Europea, la liberalización del comercio con el bloque, que a principios de los años noventa aparecía lejana, era una realidad bastante más cercana para mediados del decenio (El Mercurio, 20 de junio de 1996).

#### **4. Los nuevos horizontes en el intercambio comercial con la región de Asia-Pacífico**

Desde el punto de vista del canciller de la administración Frei, la región de Asia-Pacífico representaba la gran oportunidad para la expansión de las exportaciones chilenas en la década siguiente (Insulza, 1998). Sin embargo, a mediados de los años noventa, todavía no existía una política bien definida para concretar ese objetivo. Según J.M. Insulza (1998), el aumento del intercambio comercial entre Chile y los países de la región en los años inmediatamente anteriores no se había acompañado con una estrategia global, que permitiera canalizar los esfuerzos de los sectores público y privado y, por ende, maximizar los beneficios de la presencia de los intereses económicos chilenos.

La ausencia de esta estrategia global se debía a la falta de recursos humanos y técnicos apropiados para llevar adelante de manera conveniente las relaciones económicas y políticas con una zona tan desconocida y compleja como Asia-Pacífico.<sup>37</sup> Por tal razón, el objetivo de la política exterior de Frei no se limitaba a aumentar la presencia chilena en la región, sino que apuntaba además al desarrollo de la capacidad local para respaldar este proceso. La creación de la Fundación

---

<sup>35</sup> La EFTA integraba junto con la UE el Espacio Económico Europeo.

<sup>36</sup> Véase Comisión Europea (1995).

<sup>37</sup> J.M. Insulza señalaba esta situación en el documento electoral de la Concertación, al recomendar que seamos conscientes de que no sabemos lo suficiente acerca de los problemas políticos del área (la región de Asia-Pacífico) y tampoco tenemos ninguna posición tomada al respecto; por el contrario, a veces hemos participado de foros internacionales sobre cuestiones que afectaban a los países de la región sin siquiera consultarlos y luego nos sorprendemos por sus reacciones (Insulza, 1998).

Chilena del Pacífico, en 1994, fue el paso más importante en este aspecto. Esta institución, que combina recursos de los sectores público y privado, ha contribuido enormemente al conocimiento de la realidad de la región en Chile. A esta institución se le encomendó además fomentar la institucionalidad establecida por el Comité Chileno en la Conferencia de Cooperación Económica en el Pacífico, (PECC). En este período, la creación del consorcio internacional de Centros de Estudio de la Cooperación económica en Asia-Pacífico, (APEC) estimuló el intercambio académico entre las instituciones chilenas y las de la región.<sup>38</sup> Hay que destacar que el aumento de los especialistas en el área en las instituciones académicas chilenas se ha visto reflejado en lo acertado de las decisiones políticas adoptadas al respecto. De hecho, la influencia académica en la evolución de la política exterior chilena ha sido mayor en las cuestiones relativas a Asia-Pacífico que en otras regiones. La comunidad empresarial chilena mostró un gran interés en los mercados del área, y la creación del Consejo Asesor de Negocios de la APEC fomentó la intensificación de los contactos entre los dirigentes empresariales chilenos con sus pares de Asia-Pacífico. En 1997, la celebración de la decimosegunda Conferencia de Cooperación Económica en el Pacífico, en Santiago de Chile, contribuyó en gran medida a que los pequeños y medianos empresarios estuvieran al tanto de las oportunidades de negocios en la región.

El mayor conocimiento del área en el ámbito local chileno fomentó una participación cada vez más activa de Chile en los foros regionales en Asia-Pacífico. De hecho, en noviembre de 1994, Chile dejó de tener el carácter de observador en la APEC para adquirir, primero en Sudamérica, el de miembro de pleno derecho. Como resultado, se fortaleció su posición en los mercados internacionales, al convertirse en un nodo de conexión entre varios bloques comerciales regionales. Como miembro de pleno derecho de la APEC, el gobierno chileno se comprometió al cumplimiento de los principios básicos de la Declaración de Bogor, formulada por los representantes de los países miembros de la APEC en la reunión celebrada en Indonesia en 1994. De acuerdo con los términos de esta declaración, las autoridades chilenas debían garantizar la completa liberalización de la economía del país para el 2020. Este compromiso le permitió al gobierno de Frei afirmar su vocación hacia el libre mercado, en contra de las críticas que señalaban un supuesto proteccionismo en la política comercial.

Los viajes que emprendió el presidente Frei, acompañado por un gran número de personas de diferentes esferas de la sociedad, a la República de Corea, Japón, Filipinas, Malasia, Australia y China también contribuyeron a ampliar el conocimiento de la región en Chile.

Más allá de todos los aspectos antes mencionados, la opinión pública tomó conciencia de la gran interdependencia entre Chile y la región de Asia-Pacífico cuando en 1997, una grave crisis financiera se desató en el área, y sus efectos negativos se hicieron sentir en la economía chilena. Al percatarse de las repercusiones de las relaciones de su país con Asia-Pacífico en su propio bienestar, los ciudadanos chilenos comenzaron a asignarle una enorme importancia a estas cuestiones dentro de la agenda pública.

## 5. Conclusiones

El período de la administración Frei (1994-2000) marcan un punto de quiebre en la evolución del ordenamiento institucional de la estrategia comercial chilena. El enfoque tecnocrático que hasta el momento había dominado el proceso de toma de decisiones en esta materia empezó a ser seriamente cuestionado y cada vez fueron más las presiones para que el gobierno aceptara una institucionalidad más transparente y abierta a la participación de la sociedad civil chilena.

---

<sup>38</sup> Los acuerdos académicos más importantes con Asia-Pacífico se firmaron con la Universidad de Chile y la Academia Diplomática. Además, la Universidad Gabriela Mistral y la Universidad Tecnológica Metropolitana han desarrollado programas de posgrado sobre Asia-Pacífico.

El inicio de este cambio institucional puede fecharse al momento en que toma fuerza en la agenda gubernamental la posibilidad de un acuerdo comercial con el Mercosur. En un escenario en la que la democracia chilena avanzaba cada vez más aceleradamente hacia su consolidación, la certidumbre que existía sobre los beneficios y perjuicios esperados por un posible acuerdo con este bloque regional hacen que por primera vez un amplio número de actores domésticos decidan organizarse y movilizarse para hacer valer sus preferencias en unas negociaciones comerciales. Una movilización que acabó conduciendo a un cambio en las reglas del juego en el proceso de toma de decisiones de la estrategia comercial chilena.

En concreto, resulta posible identificar los tres principales impactos que tuvieron las negociaciones del Mercosur en la configuración institucional. En primer lugar, la pérdida de la condición de actor con capacidad de veto que hasta ese momento ostentaban los representantes de la agricultura tradicional dado su anclaje en el entramado de relaciones del poder político. Y es que a pesar de los “pagos laterales” obtenidos en compensación por el acuerdo, la imposibilidad de doblegar la decisión de la administración Frei (1994-2000) de no excluir al sector agropecuario en las negociaciones puso de manifiesto su marginalidad con respecto no sólo del conjunto de actores de la arena doméstica, sino al interior de su propio sector. De hecho, uno de los grandes beneficiados tras el episodio de las negociaciones con el Mercosur fueron los representantes de la agricultura moderna y exportadora quienes pasaron a ocupar posiciones de liderazgo en la SNA y ganaron mayor injerencia en las instancias gubernamentales del sector. En segundo lugar, el escenario que se creó a raíz de las negociaciones con el Mercosur sirvió para que el gobierno pusiera a prueba, aprendiera y desarrollara nuevas capacidades con las que controlar las constricciones domésticas que condicionaban su estrategia comercial. Así, por ejemplo, por primera vez la administración Frei (1994-2000) no sólo recurrió a los “pagos laterales” para modificar el reparto de preferencias con respecto al acuerdo y desbloquear su ratificación, sino que también gestionó los flujos de información sobre las negociaciones para aislar a los grupos opositores en la arena doméstica. Aún más importante como indicador del desarrollo de las habilidades del gobierno chileno para instrumentalizar el proceso negociador sería el uso premeditado del mismo para llevar adelante reformas en políticas domésticas que no hubieran sido posibles en su ausencia. En tercer lugar, el episodio de las negociaciones con el Mercosur trajo consigo la apertura de un nuevo canal institucional para que los actores domésticos trataran de influir la estrategia comercial, el Congreso. Si bien muy lejos de lo que puede ser el papel del Congreso de los Estados Unidos, resulta indudable que la decisión del presidente Frei de someter al poder legislativo la ratificación del ACE con el Mercosur marca una senda sin retorno en la politización y escrutinio público de la estrategia comercial del gobierno. Una senda que se consolidaría poco después con el proceso de ratificación del acuerdo con Canadá y, principalmente, con el acuerdo con Perú.

El desarrollo de un nuevo orden institucional para la estrategia comercial chilena durante la administración Frei (1994-2000) no significa que éste se superpusiera completamente al orden preexistente. De hecho, los cambios institucionales fueron modelados por el legado del período anterior. Así, por ejemplo, la apertura de nuevos canales para la injerencia de los actores domésticos en la estrategia comercial no significa que los grupos empresariales perdieran capacidad de influencia a favor de otros actores emergentes como los grupos ambientalistas. Por el contrario, la comunidad empresarial siguió manteniendo un papel preponderante en la interlocución con el gobierno. Prueba de ello es que la mayoría de los cálculos por parte de la administración Frei (1994-2000) en términos de costos y beneficios de los acuerdos comerciales en la política doméstica estuvieron mediatizados por las preferencias mostradas por los grupos empresariales.

## C. Estrategia comercial e institucionalidad durante el primer período de la presidencia de Lagos (2000-2002)

### 1. El camino hacia el Tratado de Libre Comercio (TLC) con los Estados Unidos: La tercera y última ronda.

El presidente Lagos definió la consecución del TLC con los Estados Unidos como el principal objetivo en la agenda de su gobierno en materia de política comercial. Una declaración de objetivo realizada al llegar a la presidencia que podría haber sido causa, como le ocurrió a sus antecesores, de un fuerte desgaste político ante las dificultades para sobrepasar los obstáculos que ponía la política doméstica estadounidense. No obstante, los cambios políticos que se estaban produciendo en este país hacía que las circunstancias nunca hubieran parecido tan favorables como para que Chile logre el esperado TLC. A la derrota del candidato demócrata en las elecciones presidenciales y su sustitución por el republicano George W. Bush se sumaba la obtención de la mayoría por parte del partido del presidente en las dos cámaras del Capitolio.

La primera ronda de negociaciones del TLC Chile-Estados Unidos tuvo lugar en la capital chilena en enero de 2001.<sup>39</sup> A esta primera ronda el gobierno de Lagos se presentó mostrando un alto grado de cohesión y coordinación interna en comparación a lo que había acontecido en ocasiones anteriores. Los organismos al interior del gobierno que encabezaron el proceso negociador fueron la DIRECON y el Ministerio de Relaciones Exteriores, quedando en un segundo plano los ministerios de Hacienda, Economía y Agricultura. Pero más allá de la organización de la estructura negociadora, el verdadero liderazgo del proceso fue asumido por el propio presidente Lagos quién siempre apareció como el último responsable de las negociaciones y buscó en toda instancia reafirmar su autoridad en la estrategia comercial de su gobierno.

El marco de las negociaciones sobre el TLC con los Estados Unidos fue una oportunidad para evaluar el alcance que tomaba el compromiso del gobierno Lagos de ampliar la participación de la sociedad chilena en materia de política comercial. En este sentido, cabe dar cuenta de la creación de un Consejo Asesor compuesto por 30 personalidades de diferentes ámbitos de la sociedad chilena que debían respaldar el equipo negociador gubernamental. No obstante, su grado de injerencia fue, tal y como han señalado algunos de sus componentes, bastante escasa (La Segunda, 26 de abril de 2002). Mayor visibilidad tuvo la participación de nuevos actores surgidos de la sociedad civil, entre los que se destacó la Alianza Chilena para un Comercio Justo y Responsable (ACJR). Esta organización encabezó el movimiento de oposición al tratado en razón del impacto negativo que podía tener en amplios segmentos de la economía chilena. En su acción fiscalizadora del proceso negociador, la ACJR destacó por hacer valer la red de relaciones que mantenía con organizaciones similares en los Estados Unidos tales como Public Citizen, Sierra Club o Earth Friends. No obstante, el impacto de estas coaliciones transnacionales fue bastante marginal en el resultado final de las negociaciones. Recurriendo a la tipología elaborada por Keck y Sikkink (1998), se puede considerar sus logros apenas traspasaron el establecimiento de agenda.<sup>40</sup>

<sup>39</sup> Los primeros contactos entre los negociadores chilenos y estadounidenses para definir el marco del tratado ya se habían iniciado antes de que el presidente George W. Bush asumiera la presidencia. En un intento por revertir uno de los grandes fracasos de su gobierno, el presidente Clinton había aprovechado la autonomía de la que disponía en los últimos momentos de su segundo mandato para invitar al gobierno chileno a negociar el TLC. El ofrecimiento de Clinton recibió de inmediato una respuesta positiva del gobierno de Lagos que, a pesar de lo incierto del futuro político de los Estados Unidos, vio la posibilidad de iniciar las negociaciones por primera vez como una gran oportunidad. Además, algunos precedentes recientes habían demostrado que era posible avanzar en un proceso de negociaciones comerciales con el gobierno de los Estados Unidos aunque el Capitolio no hubiera aprobado aún el "fast track".

<sup>40</sup> El estudio de Keck y Sikkink evalúa las coaliciones transnacionales en términos de diversas etapas de impacto: el establecimiento de la agenda, el estímulo de compromisos políticos discursivos por parte de los Estados y otros actores, que ocasiona un cambio en los procedimientos de instituciones nacionales o internacionales, los cuáles afectan las políticas públicas, que a su vez, influyen sobre el comportamiento institucional en la práctica. Para alcanzar este impacto, las distintas estrategias que usan las coaliciones

Una situación que resulta explicable en razón de la naturaleza emergente de estas coaliciones y en la que, por tanto, “*se piensa globalmente, pero se actúa localmente*” limitando los resultados de la cooperación. Por último, cabe resaltar el renovado protagonismo de la CUT.

Las asociaciones empresariales fueron otra vez los actores más influyentes en las negociaciones del ámbito privado. La CPC volvió a actuar como el interlocutor privilegiado del empresariado chileno ante el gobierno. Lo que no significa que las asociaciones de carácter sectorial no trataran de entenderse directamente con los representantes del gobierno cuando surgían cuestiones específicas que afectaban a sus intereses particulares. Pero la madurez que para ese período ya había alcanzado la articulación de intereses del empresariado chileno en materia de política comercial hacía que este tipo de acciones no comprometieron su coordinación y cohesión interna. Al igual que en ocasiones anteriores, la SNA fue el único gremio que se apartó del apoyo incondicional al TLC con los Estados Unidos. Sus argumentos volvieron a ser el impacto negativo que podía tener el tratado en la agricultura tradicional. Pero más concretamente, se temía la petición de las autoridades estadounidenses de que se acabara con el sistema de banda de precios que protegía los cultivos “sensibles” como el trigo o la remolacha. Sin embargo, y a diferencia del pasado, los representantes del gremio agropecuario mantuvieron una posición más conciliadora con relación a la posición del resto del empresariado. Una posición que era reflejo de la amplia mayoría que ostentaban los empresarios agrícolas del Valle Central, uno de los agentes económicos que a todas luces aparecía como el más favorecido con el acuerdo. Además, cabe recordar que en esos momentos la entidad de cúpula del empresariado, la CPC, estaba a cargo de un antiguo presidente de la SNA. Toda esta situación propició que a lo largo del proceso negociador, y agravado por la crisis que padecía el sector, se produjeron importantes disensos al interior de la SNA por parte de los representantes de la agricultura tradicional que pusieron en entredicho la unidad del gremio.

Las cuestiones laborales y, principalmente, las cuestiones medioambientales fueron las que aparecieron como los principales escollos para alcanzar el tratado una vez iniciadas las negociaciones. La relevancia de las cuestiones ambientales en la agenda de la política comercial estadounidense había ido ganando cada vez mayor relevancia durante los años del mandato demócrata. De hecho, poco después del comienzo de la primera ronda de negociaciones, el acuerdo celebrado con el Environmental Quality Council (Consejo de Calidad Ambiental) obligaba a las autoridades de la Casa Blanca a evaluar cuidadosamente las consecuencias de los acuerdos comerciales con respecto al medio ambiente. Bajo estas prescripciones, los negociadores estadounidenses propusieron a su contraparte chilena que se estableciera un marco similar al que se había ideado para el caso del TLC con Jordania. Esto es, que las medidas en materia de protección ambiental fueran parte del texto del acuerdo y no anexadas a él como acuerdos paralelos. Esta demanda, justificada en las supuestas deficiencias de la normativa chilena en la materia, fue rechazada de pleno por parte de los negociadores chilenos en razón de las posibilidades que abría para que fueran utilizadas para la adopción coyuntural de medidas proteccionistas.

A mediados del 2001, el rápido avance de las negociaciones alimentó las esperanzas de alcanzar el TLC con los Estados Unidos a fines de ese año. Pero una serie de hechos comprometieron esta posibilidad. Por una parte, el Partido Republicano perdió la mayoría en el Senado, cuando el hasta entonces Senador republicano James Jefford se pasó a las filas demócratas. Por otra parte, la agenda pública de los Estados Unidos cambió, a raíz de los ataques terroristas del 11 de septiembre. Fue en este contexto en el que el Presidente Bush presentó la Trade Promotion

---

transnacionales son: 1) la *estrategia de información* o la capacidad de generar rápida y creíblemente información utilizable y movilizarla hacia donde tendrá el mayor impacto; 2) la *estrategia simbólica* o la capacidad de generar símbolos, acciones o historias que den sentido a una situación, para un público que con frecuencia está lejos del problema; 3) la *estrategia de influencias*, o la capacidad para convocar a actores poderosos que puedan afectar una situación en la que es poco probable que los miembros más débiles de una red lleguen a tener alguna influencia; y 4) la *estrategia de rendición de cuentas* o el esfuerzo para hacer que los actores poderosos respondan por sus políticas o principios aplicados anteriormente (Keck y Sikkink, 1998).

Authorization, TPA (Autorización para la Promoción Comercial), el nuevo “fast track”, a la Cámara de Representantes. Pese a las presiones de los legisladores demócratas, el nuevo liderazgo adquirido por la presidencia de los Estados Unidos luego del 11 de setiembre permitió que la Cámara aprobara finalmente la autorización en diciembre de 2001, por 215 votos a favor y 214 en contra. Sin embargo, cuando esta autorización se sometió al Comité de Hacienda del Senado de Estados Unidos, su presidente, el Senador Max Baucus, introdujo una serie de modificaciones que restringieron considerablemente la autoridad presidencial, aumentando la rendición de cuentas al Congreso en el curso de las negociaciones comerciales. Además, el senador Baucus decidió que la autorización se votaría en conjunto con otras tres medidas, entre las que se encontraba la Trade Adjustment Act (Asistencia por Ajuste Comercial) que establecía una serie de subsidios para los trabajadores perjudicados por los acuerdos comerciales. El Partido Republicano rechazó esta medida en forma categórica, con lo cual Baucus logró poner trabas a las aspiraciones del gobierno de Bush. Aunque el Senado de los Estados Unidos aprobó la autorización en mayo de 2002, ésta incluyó una serie de restricciones a la autonomía presidencial en cuestiones comerciales. Dadas las diferencias entre la Autorización para la Promoción Comercial aprobada en la Cámara de Representantes y la aprobada por el Senado, ésta se puso a consideración de una comisión encargada de armonizar ambas normas.

Las dificultades que parecían existir para que el presidente Bush consiguiera plena potestad para llegar a un TLC con Chile llevó a la administración Lagos a comenzar a evaluar la posibilidad de llegar a un tratado con los Estados Unidos sin que se hubiera alcanzado el TPA (El Diario, 20 de junio del 2002). Pero finalmente, y luego de la aprobación de un aumento de los subsidios a la agricultura y de medidas proteccionistas en favor de la industria siderúrgica, la obligación del presidente Bush de enviar claras señales de su compromiso con la liberalización del comercio internacional presionó al Congreso para que finalmente éste aprobara en agosto el nuevo “fast track”. Al momento de concluir este documento, el texto final del tratado se encontraba pendiente de su ratificación en la arena doméstica estadounidense.<sup>41</sup> Una etapa que ha llevado a intensificar las acciones de cabildeo por parte del gobierno y los actores privados chilenos en torno al Capitolio. En este sentido, y con relación a lo que ocurrido en el pasado, cabe resaltar el protagonismo y autosuficiencia de la embajada chilena en Washington dejándose de lado la posibilidad de contratar de empresas estadounidenses para que asuman esta función. Esta decisión trajo consigo ciertos riesgos dada la conocida complejidad del manejo del cabildeo en el entramado político del Capitolio. No obstante, los riesgos mencionados fueron compensados por, en primer lugar, por la experiencia acumulada por la representación diplomática chilena en Washington tras los intentos anteriores de alcanzar un TLC con los Estados Unidos y, en segundo lugar, porque la actual coyuntura política en este país era mucho más favorable a la consecución de este tratado que en el pasado.

## **2. El camino de ida y vuelta en la solicitud para convertirse en miembro de pleno derecho del Mercosur**

Al iniciar su mandato, el presidente Lagos trató de dar significativas muestras de su convicción latinoamericanista. Una convicción argumentada en la creencia de que Chile sólo podía lograr una plena inserción en un mundo aceleradamente globalizado a través de su plena inserción en América Latina (Mensaje Presidencial, 2000). Un objetivo que se manifestó, entre otras acciones, en la intención manifestada por la administración Lagos de alcanzar la condición de miembro de pleno derecho en el Mercosur.

---

<sup>41</sup> Las negociaciones entre Chile y Estados Unidos para suscribir un tratado de libre comercio concluyeron con éxito el 11 de diciembre de 2002. El TLC fue posteriormente ratificado por los Parlamentos de los dos países, en 2003.

No se trataba de una idea novedosa. De hecho, el gobierno chileno había considerado esta decisión tras la firma del ACE con este bloque comercial en 1996. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, la administración Frei terminó desechando esta posibilidad como consecuencia de los efectos negativos de la crisis asiática en Chile y en toda América Latina. A ello se sumaba los grandes recelos que se mantenían entre muchos de los colaboradores del presidente a esta opción. La situación había cambiado para la toma de poder del Presidente Lagos. Por una parte, la economía chilena, así como la de otros países de América Latina, sobre todo Brasil, había experimentado una notable expansión dando señales sólidas de su recuperación. Por otra parte, los principales asesores del presidente Lagos se destacaban por su confianza en los beneficios del ingreso pleno al Mercosur. Según una de las personas más influyentes en materia de política exterior a nivel gubernamental, en un contexto internacional cada vez más estructurado sobre la base de bloques regionales, los países pequeños como Chile tienen más opciones a su disposición si se alían con sus socios regionales (El Mercurio, 15 de agosto de 2000). Además, la convergencia ideológica entre el presidente chileno con sus pares en Argentina y Brasil también creaba un escenario mucho más favorable a esta posibilidad. De hecho, lo que se dio en llamar la “Tercera Vía Sudamericana”, integrada por Ricardo Lagos, Fernando de la Rúa y Fernando Henrique Cardoso, impulsó una nueva agenda de cooperación para la inserción de América del Sur en el proceso de globalización.<sup>42</sup>

El principal obstáculo para completar la inserción de Chile en el Mercosur fueron las diferencias entre sus estructuras comerciales. Para solucionar este problema, el gobierno chileno presentó ante sus pares del Mercosur la solicitud de integrar el bloque como miembro de pleno derecho, con la condición de que, durante un período de transición destinado a lograr la convergencia de las respectivas estructuras comerciales, el país conservara la autonomía para aplicar su política comercial. Esta propuesta se inspiraba en el concepto de integración regional a “dos velocidades”, que se popularizó en la Unión Europea. Las condiciones presentadas por el gobierno chileno fueron aceptadas por los gobiernos del Mercosur en la Cumbre que celebró el bloque comercial en Buenos Aires, Argentina, en julio del 2000. Para ellos, la posibilidad de que una economía sólida, como la chilena, que diera solvencia al bloque comercial bien valía la aceptación de estas condiciones. Más aún tras los reveses sufridos a raíz de la crisis asiática.

En la arena doméstica chilena, los partidos de la oposición criticaron ampliamente la decisión de Lagos. Para sus representantes no había ninguna razón económica para solicitar el ingreso al Mercosur. Según su opinión, los mercados más importantes para las exportaciones chilenas se encontraban fuera de la región. Esta decisión traería aparejado, más tarde o más temprano, el fin de un modelo de política comercial que había demostrado ser altamente beneficioso para los intereses chilenos. Además, su opinión era que, aun en el período de transición, el gobierno de Lagos no sería capaz de contrarrestar las presiones políticas de sus pares del Mercosur para restringir la autonomía de la política comercial chilena (El Mercurio, 27 de agosto de 2000). Desde las filas de la Concertación también se expresaron cautelas respecto de los posibles impactos negativos de la plena integración al Mercosur (El Mercurio, 24 de agosto de 2000). Fueron particularmente los legisladores representantes de los distritos electorales rurales los que con más fuerza hicieron saber su descontento. Y es que para ese período, el Mercosur ya se había convertido para la agricultura tradicional chilena en el emblema de todos los males que afectaban al sector. Así, por ejemplo, según los dirigentes de la SNA, el déficit en el balance comercial del agro había trepado de 72 millones de dólares en 1995 a 300 millones en el 2000, debido al tratado con el Mercosur (El Campesino, 2000). La oposición del gremio agropecuario volvió a encontrar enfrente a la SOFOFA, ASEXMA y el conjunto de grupos industriales. Por su

---

<sup>42</sup> De hecho, el Presidente Lagos mencionó por primera vez la idea de impulsar la integración de Chile al Mercosur frente a sus pares brasileño y argentino en la Cumbre de dirigentes socialdemócratas que se celebró en Berlín en abril del 2000.

parte, el resto del empresariado mostró un escaso interés en la polémica ya que sus mayores preocupaciones se concentraban en temas de política económica doméstica.

La administración Lagos había elegido la Cumbre Presidencial del Mercosur, que se celebraría en Florianópolis, Brasil, en diciembre del 2000, como el escenario para formalizar la integración de su país al bloque como miembro de pleno derecho. Sin embargo, un repentino cambio de actitud por parte de los gobiernos del Mercosur le llevó a desistir de esta posibilidad de forma indefinida. En concreto, la decisión del gobierno Lagos de reabrir las negociaciones con los Estados Unidos para alcanzar un TLC fue percibida por las autoridades brasileñas como una muestra de falta de compromiso con el proyecto integracionista sudamericano. Por otro lado, la agravación de la crisis social y económica en Argentina fue elevando el tono de las críticas que llegaban al gobierno chileno procedentes de su arena doméstica por los riesgos asociados a convertirse en miembro pleno del Mercosur.

### 3. El éxito con la Unión Europea

El Acuerdo de Asociación Política y Económica, firmado por Chile y la Unión Europea en el marco de la tercera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe y de la Unión Europea, en mayo de 2002, ha sido el mayor logro alcanzado hasta aquel momento por la administración Lagos en materia de política comercial. Un acuerdo que aparece como la culminación del progresivo proceso de acercamiento hacia el bloque europeo llevado a cabo por los gobiernos chilenos desde la reinstauración democrática. No obstante, sería la convergencia de toda una serie de factores las que llevarían a su conclusión en este preciso momento. En concreto se trató de los renovados intereses de las autoridades de la Unión Europea por aumentar su presencia en América Latina con el propósito de contrarrestar la influencia hegemónica de los Estados Unidos.<sup>43</sup> La celebración de la primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe y de la Unión Europea, en Río de Janeiro, Brasil, en 1999, fue la primera constatación de este nuevo interés. Además, las autoridades de la Unión Europea empezaron a evaluar la conveniencia de dejar de otorgar la primera prioridad a la suscripción de un acuerdo con el Mercosur dadas las crisis periódicas que afectaban a este bloque. En este escenario, Chile aparecía como el punto de partida idóneo para establecer su primera zona de libre comercio en América del Sur.<sup>44</sup>

La primera ronda de negociaciones entre Chile y la Unión Europea se realizó en Santiago, en abril del 2000. Como sucedió con las negociaciones con los Estados Unidos, el gobierno de Lagos mostró una coordinación y una cohesión interna muy notable. Una vez más, las asociaciones empresariales tuvieron el papel más activo entre los actores privados. El comité de la CPC para la Unión Europea fue el principal representante del sector ante los negociadores del gobierno, con una posición muy destacada. Además, la SOFOFA, la ASEXMA y la Confederación Nacional de Exportadores (CNE) participaron activamente en las últimas rondas de negociaciones, junto con ciertas organizaciones empresariales directamente involucradas en las cuestiones más conflictivas del proceso de negociaciones. En particular, Viñas de Chile y la Sociedad Nacional de Pesca (SONAPESCA) desempeñaron un importante papel.

Los temas más conflictivos de las negociaciones surgieron en la séptima ronda de negociaciones celebrada en diciembre de 2001, y fueron principalmente dos. En primer lugar, los negociadores de la Unión Europea pretendían suprimir un gran número de marcas registradas de vinos chilenos para proteger a las europeas. En segundo lugar, aspiraban a que las compañías pesqueras europeas tuvieran acceso al espacio marítimo chileno. Las pretensiones europeas fueron

<sup>43</sup> Véase Comisión Europea, (2002).

<sup>44</sup> Cabe recordar que previo al acuerdo con Chile, la Unión Europea había suscrito un acuerdo similar con México.

categoricamente rechazadas por el gobierno chileno y la comunidad empresarial, lo que llevó a una situación de bloqueo en la mesa negociadora. Finalmente, en la última ronda de negociaciones el gobierno chileno aceptó una solución pragmática que minimizaba el alcance de las demandas de los negociadores europeos. Si bien se consiguió proteger el patrimonio comercial de los viñateros chilenos, se tuvo que aceptar ceder en algunos temas del ámbito pesquero. Esta solución, que permitió destrabar el proceso negociador y alcanzar el pretendido acuerdo, se explica tanto por la aversión del gobierno chileno a que se rompieran las negociaciones, tanto más cuanto que la posibilidad del TLC con los Estados Unidos empezaba a aparecer dudosa, como por la primacía de las razones políticas en las autoridades europeas. Además, también cabe resaltar el protagonismo que asumió el gobierno español, en ese momento a cargo de la presidencia de la Unión Europea, en facilitar el acuerdo con Chile en razón de la importancia de la inversión española en este país.

El proceso de ratificación del acuerdo con la Unión Europea no encontró grandes obstáculos en la arena doméstica chilena. Existe un amplio consenso sobre los efectos positivos que este acuerdo puede tener para la economía y, en términos generales, para el conjunto de la sociedad chilena. La oposición de aquellos grupos que se sienten más perjudicados por el acuerdo, como es SONAPESCA, difícilmente podrían llegar a obtener un apoyo significativo en el Congreso dada la buena predisposición de los legisladores con respecto al acuerdo.

#### **4. Una nueva agenda para la Región de Asia-Pacífico**

La administración Lagos ha elaborado una nueva agenda para la región de Asia-Pacífico. La estrategia previamente existente ha sido progresivamente suplantada por un enfoque más específico hacia los temas y países. Esta nueva agenda es el resultado de la acumulación de experiencia y conocimientos relativos al área durante las dos últimas décadas. En particular, el gobierno ha intentado encontrar estrategias alternativas para superar los obstáculos en el programa de liberación comercial de la Cooperación Económica en Asia-Pacífico. Según J.M. Insulza, existían tres problemas principales. En primer lugar, las deficiencias del “Plan Individual de Acción”, la guía para la liberalización comercial de cada país miembro, en materia de la evaluación del cumplimiento de los objetivos propuestos. En segundo lugar, las restricciones sectoriales al programa original aprobadas por los gobiernos del bloque en la Cumbre celebrada en Vancouver, Canadá, en 1997. Y en tercer y último lugar, los problemas institucionales de la estructura de la APEC, entre los que se destaca la ausencia de un sistema de asignación de beneficios que impulse a los países miembros a hacer progresos en materia de liberalización (Insulza, 1998 . p.146). A pesar de estas objeciones, el gobierno asignó un gran valor a la pertenencia de Chile a este grupo, sobre todo cuando finalizó la crisis económica en el área. De hecho, las autoridades estaban decididas a fortalecer la participación chilena, para que el país tuviera mayores posibilidades de convertirse en nodo de una red comercial entre la región de Asia-Pacífico y América Latina.<sup>45</sup> En este sentido, es significativa la voluntad del gobierno chileno de liderar el Foro América Latina-Asia del Este establecido en 1999. Además de la participación en la APEC, las autoridades han intentado negociar acuerdos comerciales con determinados países de la región, estrategia que se vio favorecida por el reciente interés de algunos de ellos en el bilateralismo como herramienta de promoción del intercambio comercial (Diplomacia, 2001).

La República de Corea fue el primer país que el gobierno chileno consideró como potencial socio comercial. La primera ronda de negociaciones se realizó en diciembre de 1999.<sup>46</sup> Pero las tratativas se interrumpieron en mayo del 2000, debido a la presión ejercida por la agricultura surcoreana acostumbrada a funcionar con altos niveles de protección. A pesar de ello, resulta

---

<sup>45</sup> Debe señalarse que los intereses chilenos se beneficiaron con la resolución de la Cumbre de la APEC celebrada en Vancouver, Canadá, en 1997, de establecer una moratoria para la entrada de nuevos miembros en el bloque comercial hasta el 2007.

<sup>46</sup> Cabe señalar que, antes de las negociaciones comerciales entre Chile y Corea del Sur, se había celebrado, durante la presidencia de Frei, una reunión política del máximo nivel entre estos dos países.

probable que en breve Chile suscriba un TLC con este país convirtiéndose en el primer acuerdo que alcanza en la región Asia-Pacífico. Tras la República de Corea el gobierno piensa en Japón y Singapur, entre otros, como potenciales socios comerciales.

## 5. Consideraciones finales

Los cambios en las reglas del juego en la hechura de la estrategia comercial chilena iniciados durante el período de la administración Frei (1994-2000) están siendo consolidadas durante la actual administración Lagos (2000-2006). Una clara demostración de ello se encuentra en la activa participación de un amplio número de actores domésticos de los más variados segmentos de la sociedad civil en las negociaciones comerciales con la Unión Europea o con los Estados Unidos. Asimismo, y en el marco de una política general de estímulo a la participación ciudadana, por la creación de nuevos canales institucionales para facilitar la interlocución público-privada para tratar los temas involucrados en la estrategia comercial.

Todo ello no significa que se esté produciendo una transformación radical con el enfoque tecnocrático que había dominado el proceso de formación de la estrategia comercial anteriormente. De hecho, la participación de la mayor parte de los actores privados que actualmente se movilizan alrededor de las negociaciones comerciales apenas tiene un impacto en la fijación de las cuestiones más específicas de la agenda gubernamental. Además, los únicos actores que parecen seguir manteniendo un alto nivel de injerencia en el proceso de toma de decisiones de la estrategia comercial son las asociaciones del empresariado. Lo que ya no sólo es atribuible a la influyente posición que desde el retorno de la democracia han ejercido en la conducción de la economía chilena, sino al desarrollo que han logrado en capacidades humanas y técnicas para hacer un completo seguimiento a las negociaciones comerciales. Unas capacidades homologables a las de los gremios empresariales de otros países con mayores recursos y mayor experiencia en la materia. Otro punto relevante que cabe advertir es la capacidad demostrada por la administración Lagos para el control de las constricciones domésticas. Dentro de lo que es la lógica de los juegos de doble nivel de Putnam, el marco de las negociaciones con la Unión Europea permite identificar la aplicación por parte del gobierno de una estrategia de activación selectiva de actores dentro de la arena doméstica con el propósito de aislar a aquellos que mostraban una posición más desfavorable al acuerdo. Probablemente el escenario doméstico de las negociaciones con la Unión Europea no sea uno de los más complejos que deba enfrentar un negociador gubernamental dado el amplio apoyo que existía hacia el acuerdo, pero si se puede considerar válido para constatar las capacidades que desde el retorno de la democracia se han ido desarrollando y acumulando al interior del gobierno chileno para ganar autonomía con respecto de los actores privados.



## IV. Conclusiones finales

---

Se iniciaba este documento con un alegato a favor de interpretar las negociaciones del comercio internacional desde un enfoque que permita concebir a éstas como un juego dinámico, cuyas condiciones son inciertas y cambiantes y cuyas reglas son construidas, al menos parcialmente, por los actores participantes a medida que el proceso avanza. En suma, un análisis político de los aspectos procedimentales que rodean las negociaciones comerciales y condicionan sus resultados con el que complementa la visión ofrecida por los economistas. Desde este punto de partida, a lo largo del presente documento se ha buscado presentar una aproximación a la estrategia de acuerdos comerciales seguida por Chile desde los lentes del análisis político. Al margen de la verosimilitud de las conclusiones apuntadas a lo largo del documento, lo que se presume difícil dada la amplitud del objeto de estudio y sus limitaciones, el fin que se espera haber obtenido es dar cuenta de la relevancia que tienen las variables políticas, tanto del plano doméstico como del plano internacional, si se pretende explicar los cambios en las motivaciones, orientaciones y tiempos que pueden apreciarse en la estrategia comercial chilena tras la reinstauración democrática. Asimismo, para entender ciertas incongruencias apreciables entre los fines propuestos en la agenda comercial en los distintos períodos y los medios dispuestos o marco institucional establecido para ordenar el proceso de toma de decisiones.

En la medida en que el propósito de este documento se ha fijado en desarrollar un panorama general sobre los aspectos procedimentales de la estrategia comercial chilena, la superación de sus limitaciones

pasa por ahondar en la especificidad de ciertos escenarios y determinados actores que, a nuestro juicio, justifican por sí solos una atención específica y de los que hasta la fecha apenas existen estudios conocidos. En concreto, se considera que sería de gran interés avanzar en el análisis del papel que tiene el Congreso en la estrategia comercial chilena. Tal y como se ha señalado en este documento, existe una inexorable tendencia hacia la apertura de los temas relacionados con el manejo de las relaciones económicas internacional al escrutinio público por parte de los actores domésticos. Un escrutinio que no sólo resulta tolerable, sino muy recomendable en la medida que permita afinar las políticas gubernamentales y dotarlas de mayor legitimidad social. Para que se cumpla eficazmente, a todas luces resulta clave la contribución que pueda hacer el actor legislativo en razón tanto de las competencias que le otorga el marco legal vigente, como por su condición de principal instancia de representación del pluralismo político de la sociedad chilena.

## Bibliografía

---

- Angell, Alan (1995) "Union and Workers in Chile during the 1980s", Paul Drake and Ivan Jaksic eds. (1995), *The struggle for democracy in Chile*, University of Nebraska Press, Lincoln and London.
- Barros Van B., Mario (1991), *El Ministerio de Relaciones Exteriores*, Editorial Arquen, Santiago.
- Bascuñan, Pilar (1993), "Los Partidos Políticos y la Política Exterior", *Revista Diplomacia*, n.12, enero-febrero.
- Bustamante, Fernando (1991), "La política exterior chilena y los partidos políticos", *Cono Sur*, vol X. N.1.
- Butelman, Andrea (1992), "Acuerdo de Libre Comercio Chile - Estados Unidos. Debate Político e Implicancias Económicas", *Revista Diplomacia*, n.11, enero-febrero.
- Butelman, Andrea y Alicia Frohman (1992) "Acuerdo de libre comercio Chile-Estados Unidos: debate político e implicaciones económicas", *Cono Sur*, Vol. XI n°1, enero-febrero 1992.
- Cámara de Diputados (1998), *Los Acuerdos de Libre Comercio y Complementación Económica*, Seminario, Cámara de Diputados, Santiago.
- Cameron Maxwell y Brian Tomelin (2000), *The Making of NAFTA*, Ithaca, Cornell University Press.
- Carey, John M. (1998) *Parties, Coalitions and the Chilean Congress in the 1990s*, Paper presented at the LASA Conference, Chicago.
- Carnevali, Ilaria (1999) , *MERCOSUR-Chile: temas emergentes y posiciones de los actores chilenos*. FLACSO, Santiago.
- Centro de Estudios Públicos (1995), Seminario *Chile y el NAFTA*, Santiago
- CEPAL (1990), El cabildeo para el comercio internacional de América Latina y el Caribe en Washington D.C., Washington D.C. CEPAL.
- CFPI Report (1993), *The Trading Game: Inside Lobbying for the North American Trade Agreement*, Washington DC.: The Center for Public Integrity.

- CIPMA (2002), *Envisioning Sustainable Development: A Civil Society perspective for the World Summit on Sustainable Development*, CIPMA, 2002
- Davis, Christina (1998), How do international institutions matter? Reciprocal issue linkage and the politics of agriculture trade negotiations, Ponencia presentada en el Congreso de la American Political Science Association.
- Destler I.M. (1992), *American Trade Politics*, Washington DC., Institute of International Economics, 2th edition,
- Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (1999) *Relaciones económicas entre Chile y los países de la Comunidad Andina*, DIRECON, Santiago
- Edwards, Sebastian y Daniel Lederman (1998), *The Political Economy of Unilateral Trade Liberalization: The case of Chile*, NBER Working Papers N° 6510, NBER, Massachusetts.
- Evans, Peter B. ,Harold K. Jacobson y Robert D. Putnam eds. (1993), *Double-edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, University of California Press, Berkeley, California
- Feliú, Manuel (1987), "El empresario en las negociación económica internacional del país", *Revista Diplomacia*, N°.42.
- Fernandois, Joaquín (1991) "De una inserción a otra: política exterior de Chile, 1966-1991", *Estudios Internacionales*, año 24, n. 96, especial, octubre-diciembre 1991
- Figueroa B., Eugenio, ed.; Schaper H., Marianne, ed. (1995) *Chile ante el NAFTA y otros acuerdos comerciales: una perspectiva ambiental*. CENRE & CEPAL, Santiago
- Gourevitch, Peter (1986), *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises*, Cornell University Press, Ithaca, New York.
- Gray R., Patricia (1995), "Acuerdo Chile-México ¿Una forma de integración viable", *Comercio Exterior* , vol 45/2.
- Grieco, Joseph M. "Anarchy and its Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism" en *International Organization*, 42 Summer 1988.
- Hoekman, Bernard (1989), "Determining the need for issue linkages in multilateral trade negotiations" en *International Organization*, 43/4
- Ilda K. (1993), "When and how do domestic constraints matter?. Two-level games with uncertainty" en *Journal of Conflict Resolution*, 37/3.
- Immergut, Ellen M. (1993), "The Theoretical Core of the New Institutionalism," *Politics & Society*, vol 34/3.
- Insulza, José Miguel (1991), "Balance de las relaciones con Estados Unidos", *Cono Sur*, vol. X, n.1.
- \_\_\_\_\_ (1998), *Ensayos sobre Política Exterior de Chile*, Edit. Andes, Santiago
- Jara, Alejandro y Sebastian Sáez (2001), "Aspectos institucionales y económicos en las negociaciones comerciales de Chile" in Antoni Estevadeordal and Carolyn Robert, *Las Americas sin Barreras. Negociaciones comerciales de acceso a mercados en los años noventa*, BID, Washington.
- Jara, Eduardo (1993), "El Proceso de toma de decisiones en materia de política económica exterior chilena", *Revista Diplomacia*, n.62.
- Katzenstein, Peter J. ed. (1986), *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*, University of Wisconsin Press, Madison.
- Keck, Margaret E. y Kathryn Sikkink (1998), *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Cornell University Press, Ithaca
- Keohane, Robert O. (ed.) (1986), *Neorealism and its Critics*, New York: Columbia University Press.
- \_\_\_\_\_ (1989) *International Institutions and State Power*, Westview Press, Boulder, C.O.
- \_\_\_\_\_ (1990) "International Liberalism Reconsidered" en John Dunn, *The Economic Limits of Modern Politics*, Cambridge: Cambridge University Press
- Kingdon, J. (1984), *Agendas, Alternatives and Public Choices*, Boston MA, Little Brown.
- Lustig, Nora (1997), "Los Estados Unidos al rescate: la asistencia financiera a México en 1982 y 1995" en *Revista de la CEPAL* N°.61.
- Mayer, Frederick (1992), "Managing domestic differences in international negotiations: the strategic use of international side-payments" en *International Organization*, 46/4.
- Milet, Paz V. y Francisco Rojas Aravena (1999), *Chile-Perú: ¿camino hacia la confianza o la tensión?*, Nueva Serie FLACSO, FLACSO, Santiago.
- Miranda, Hugo (1992), "Las relaciones diplomaticas entre Chile y México", *Revista Mexicana de Política Exterior*, vol. 36-37, otoño-invierno.

- Mladinic Alonso, Carlos (2000), *Apertura al exterior y negociaciones comerciales: lecciones y experiencias del caso chileno*, Agencia de Cooperación del IICA, Santiago.
- Montecinos, Verónica (1997), "Economistas y Partidos. La Democracia Chilena en los Tiempos del Mercado", *Pensamiento Iberoamericano*, vol.11
- Morande José and Roberto Durán (1993), "Percepciones en la Política Exterior Chilena: Un estudio sobre Líderes de Opinión Pública", *Revista Diplomacia*, N° 26. octubre-diciembre.
- Morgenthau, Hans J.(1973), *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 5th ed., New York: Knopf.
- Muñoz, Heraldo (2001), "Chile y el Asia-Pacífico: Una vieja amistad para un nuevo milenio", *Diplomacia*, vol.88, julio-septiembre.
- North, Douglass C. (1990), *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- \_\_\_\_\_. (1997), *The Contribution of the New Institutional Economics to Understanding of the Transition Problem*, UNU/WIDER Annual Lecture, Geneva.
- Peñalosa, Rafael de (1991), "Chile estrena la nueva generación de acuerdos de cooperación de la Comunidad Europea para América Latina", *Revista CIDOB d'Affaires Internacionales*, N° 21
- Porras Martínez, José Ignacio (2002), *El papel de las redes políticas de la agricultura en la negociación de acuerdos comerciales regionales. Un análisis comparado del caso México y español*. Tesis doctoral (1ª Versión Preliminar), Instituto Universitario Ortega y Gasset de la Universidad Complutense, Madrid.
- Putnam, Robert D. (1988), "Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games", *International Organization*, vol. 43, N° 3, Summer.
- \_\_\_\_\_. (1996), "Diplomacia y política nacional: la lógica de los juegos de doble nivel" en *Zona Abierta* n. 74
- Robledo, Marcos, (1997) "Sector Privado, política exterior y estrategia de inserción económica internacional" in Paz Milet, *Chile-MERCOSUR: Una alianza estratégica*, Los Andes-FLACSO, Santiago
- Sáez, Sebastián y Juan Gabriel Valdés (1999), "Chile y su política comercial "lateral". *Revista de la CEPAL*, N° 67, abril.
- Schoppa L.J. (1993), "Two-level games and bargaining outcomes: why gaiatsu succeeds in Japan in some cases but not in others" en *International Organization*, 47/4.
- Schneider, Ben Ross (2000), *Business Politics and Regional Integration: The Advantage of Organization in NAFTA and MERCOSUR*, (texto inédito).
- Schelling, Thomas C. (1984), *La Estrategia del Conflicto*, Madrid, Tecnos.
- Silva, Eduardo (1998), "Organized Business, Neoliberal Economic Restructuring, and Redemocratization in Chile", Francisco Durand and Eduardo Silva, eds., *Organized Business, Economic Change, Democracy in Latin America*, North-South Center Press, Miami.
- \_\_\_\_\_. (2002), *Business as Usual? Capital/Lagos, and the Third-Way in Chile*, ponencia presentada en la conferencia anual de la Latin American Studies Conference, Birmingham University, England.
- Silva, Verónica (2000), "Política comercial y la relación público-privada en Chile durante los noventa" in Oscar Muñoz (ed.) *El Estado y el sector privado. Construyendo una nueva economía en los años 90*, FLACSO & Dolmen Edic., Santiago.
- \_\_\_\_\_. (2001), *Estrategia y agenda comercial chilena en los años noventa*, Serie Comercio Internacional, N° 11, CEPAL, Santiago.
- Soto Rojas, Jorge Alfredo (1992), *Las relaciones exteriores en las constituciones de 1925 y 1980*, Memoria Facultad de Derecho, Universidad de Valparaíso, Valparaíso.
- Tsebelis, George (1990), *Nested Games*, Los Angeles, UCLA.
- Valenzuela, Arturo (1994), "Party Politics and the Crisis of Presidentialism in Chile: A Proposal for a Parliamentary Form of Government" en Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (eds), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Waltz, Kenneth (1979), *Theory of International Politics*, Reading Mass: Addison-Wesley.
- Wilhelmy, Manfred (1983), "Política, Burocracia y Diplomacia en Chile", *Revista Estudios Sociales*, vol.35, Corporación Promoción Universitaria, Santiago.
- Wilhelmy, Manfred y Fermandois, Joaquin (1987), "La Cancillería en la futura política exterior de Chile", *Estudios Internacionales*, año 20, N° 80.

## Periódicos y Revistas

- El Mercurio, "Libre Comercio con EE.UU. :El largo camino de un acuerdo", 24 de mayo de 1992.
- El Mercurio, "Privados coordinan acción para negociar con Mercosur", 22 de julio de 1992.
- El Mercurio, "Dijo Presidente Aylwin: Acuerdo trilateral de comercio abre puertas para Chile", 13 de agosto de 1992.
- El Mercurio , "Anuncian Fuentes Gubernamentales: Revisión de Política de Acuerdos Comerciales con Latinoamérica", 28 de noviembre de 1992.
- El Mercurio , "E. Correa: En abril del 1993 se firmará acuerdo con Venezuela", 29 de noviembre de 1992.
- El Mercurio , "Economistas Analizan Tendencia Latinoamericana. Crece interés regional por acuerdos de libre comercio", 6 de diciembre de 1992.
- El Mercurio, "En comité de relaciones internacionales: Empresarios cuestionan firma de acuerdos comerciales bilaterales", 13 de abril de 1993.
- El Mercurio, "Manifiesto presidente del gremio industrial: SOFOFA apoya acuerdos de comercio con países vecinos", 20 de abril de 1993.
- El Mercurio, "Críticas al Mercosur", 20 de septiembre de 1993
- El Mercurio , "Sin sacrificar política arancelaria: sector manufacturero recomienda buscar inserción en Mercosur", 8 de mayo de 1994.
- El Mercurio, "Anunciaron ministros Aninat y Figueroa: Gobierno crea equipo para internacionalizar la economía nacional", 31 de mayo de 1994.
- El Mercurio , "Manifestaron ayer al Ministro de Relaciones Exteriores: Amplio respaldo empresarial a asociación libre con MERCOSUR", 11 de junio de 1994.
- El Mercurio, "Instituto Libertad: Piden revisar asistencia a la cumbre de Miami" 2 de octubre de 1994.
- El Mercurio, "De negociaciones comerciales: Agilizan funcionamiento de Comité Interministerial", 21 de enero de 1995.
- El Mercurio, "Tensión en equipos negociadores: Una cuestión de química", 9 de abril de 1995.
- El Mercurio, "En proyecto de "Fast Track": proponen condicionantes financieras y políticas para negociar con Chile", 9 de mayo de 1995.
- El Mercurio , "El juego de la Naftamania", 24 de septiembre de 1995.
- El Mercurio, "Suprimido de proyecto: Congreso de EE.UU aplazó el "Fast Track", 20 de octubre de 1995.
- El Mercurio, "Dispares reacciones por aplazamiento del "fast track", 21 de octubre de 1995,
- El Mercurio, "CPC: Representante crítico el acuerdo Chile-Mercosur", 22 de junio de 1996.
- El Mercurio, "Rechazan expresiones del canciller: Diputados condicionan aprobación del tratado sobre el Mercosur", 5 de julio de 1996.
- El Mercurio, "Acuerdo comercial Chile-Canadá: Y el fantasma volvió a aparecer", 29 de septiembre de 1996.
- El Mercurio, "Walter Riesco: Rechazan cláusulas medioambientales y laborales del NAFTA" 26 de febrero de 1997.
- El Mercurio, "¿Por qué el Mercosur?", 15 de agosto de 2000.
- El Mercurio, "Miembro del Consejo de Política Exterior: Aprensiones por Ingreso Pleno del Mercosur" 24 de agosto de 2000.
- El Mercurio, "Ingreso no tradicional: Chile y su incorporación al Mercosur" 27 de agosto de 2000.
- La Segunda, 26 de abril de 2002.
- El Campesino, SNA, julio de 1991.
- El Campesino, "Discurso del presidente de la SNA en EXPOAGRO", octubre de 1995.
- El Campesino, SNA, mayo de 1997.
- El Campesino, SNA, agosto de 2000.

## Listado de Entrevistas

- Macarena Garcia, Comisión de Comercio Internacional de la CPC, 29 de abril del 2002.
- Annie Druffrey, Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente (CIPMA), 29 de abril del 2002
- Roberto Pizarro, DIRECON, 2 de mayo del 2002.
- Diego Olivares, Departamento de Relaciones Internacionales, Confederación Unitaria de Trabajadores (CUT), 3 de mayo del 2002.
- Hugo Baierlein, Departamento de Comercio Internacional, Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA), 6 de mayo del 2002.
- Rodrigo Pizarro, Fundación TERRAM, 10 de mayo 2002.
- Edi Rossi, Departamento de Desarrollo Sustentable, DIRECON, 14 de mayo del 2002.
- Carlos Mladinic, ex- director Director DIRECON, 19 de junio del 2002.
- Sebastian Saez, Director de Comercio Exterior, Ministerio de Economía, 21 de junio del 2002.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

comercio internacional

## Números publicados

- 1 Las barreras medioambientales a las exportaciones latinoamericanas de camarones, María Angélica Larach, (LC/L.1270-P), N° de venta: S.99.II.G.45 (US\$ 10.00), octubre de 1999. [www](#)
- 2 Multilateral Rules on Competition Policy: An Overview of the Debate, Berend R. Paasman (LC/L1143-P), Sales N° E.99.II.63 (US\$ 10.00), December 1999. [www](#)
- 3 Las condiciones de acceso a los mercados de bienes: algunos problemas pendientes, Verónica Silva y Johannes Heirman, (LC/L.1297-P), N° de venta: S.99.II.G.62 (US\$ 10.00), diciembre de 1999. [www](#)
- 4 Open Regionalism in Asia Pacific and Latin America: a Survey of the Literature, Mikio Kuwayama, (LCL1306-P), Sales N° E.99.II.20 (US\$ 10.00), December 1999. [www](#)
- 5 Trade Reforms and Trade Patterns in Latin America, Vivianne Ventura-Dias, Mabel Cabezas y Jaime Contador, (LC/L.1306-P), Sales N° E.00.II.G.23 (US\$ 10.00), December 1999. [www](#)
- 6 Comparative Analysis of Regionalism in Latin America and Asia Pacific, Ramiro Pizarro, (LC/L.1307-P), Sales N° E.99.II.G.21 (US\$ 10.00), December 1999. [www](#)
- 7 Exportaciones no tradicionales latinoamericanas. Un enfoque no tradicional, Valentine Kouzmine, (LC/L.1392-P), N° de venta: S.00.II.G.65. (US\$ 10.00), junio de 2000. [www](#)
- 8 El sector agrícola en la integración económica regional: Experiencias comparadas de América Latina y la Unión Europea, Miguel Izam, Valéry Onffroy de Vézé, (LC/L.1419-P), N° de venta: S.00.II.G.91 (US\$ 10.00), septiembre de 2000. [www](#)
- 9 Trade and investment promotion between Asia-Pacific and Latin America: Present position and future prospects, Mikio Kuwayama, José Carlos Mattos and Jaime Contador (LC/L.1426-P), Sales N° E.00.II.G.100 (US\$ 10.00), September 2000. [www](#)
- 10 El comercio de los productos transgénicos: el estado del debate internacional, María Angélica Larach, (LC/L.1517-P), N° de venta: S.01.II.G.60 (US\$ 10.00), marzo de 2000. [www](#)
- 11 Estrategia y agenda comercial chilena en los años noventa, Verónica Silva (LC/L.1550-P), N° de venta: S.01.II.G.94 (US\$ 10.00), junio de 2001. [www](#)
- 12 Antidumping in the Americas, José Tavares de Araujo Jr., Carla Macario, Karsten Steinfatt, (LC/L.1392-P), Sales N° E.01.II.G.59 (US\$ 10.00), March 2001. [www](#)
- 13 E-Commerce and Export Promotion Policies for Small-and Medium-Sized Enterprises: East Asian and Latin American Experiences 90, Mikio Kuwayama (LC/L.1619-P), Sales N° E.01.II.G.159 (US\$ 10.00), October 2001. [www](#)
- 14 América Latina: las exportaciones de productos básicos durante los años noventa, Valentine Kouzmine, (LC/L.1634-P), N° de venta: S.01.II.G.171 (US\$ 10.00), diciembre de 2001. [www](#)
- 15 Análisis del comercio entre América Latina y los países de Europa Central y Oriental durante la segunda mitad de los años noventa, Valentine Kouzmine, (LC/L.1653-P), N° de venta: S.01.II.G.191 (US\$ 10.00), diciembre de 2001. [www](#)
- 16 Los desafíos de la clasificación de los servicios y su importancia para las negociaciones comerciales, José Carlos Mattos, (LC/L.1678.-P), N° de venta: S.00.II.G.217 (US\$ 10.00), diciembre de 2001. [www](#)
- 17 The Gender Dimension of Globalization: A review of the literature with a focus on Latin America and the Caribbean, Maria Thorin, (LC/L.1679-P), Sales N° E.01.II.G.223 (US\$ 10.00), December 2001. [www](#)
- 18 Tendencias municipales del comercio, la política comercial y los acuerdos de integración de los países de la Asociación de Estados del Caribe (AEC), Johannes Heirman, (LC/L.1661-P), N° de venta: S.01.II.G.216 (US\$ 10.00), noviembre de 2001. [www](#)
- 19 Facilitación del comercio: un concepto urgente para un tema recurrente, Miguel Izam, (LC/L.1680-P), N° de venta: S.01.II.G.218 (US\$ 10.00), abril de 2001. [www](#)
- 20 Notas sobre acceso aos mercados e a formação de uma área de livre comércio com os Estados Unidos, Vivianne Ventura-Dias, (LC/L.1681-P), N° de venta: S.00.II.G.219. (US\$ 10.00), diciembre de 2001. [www](#)
- 21 La liberación del sector de servicios: el caso del tratado Unión Europea/México, Philippe Ferreira Portela, (LC/L.1682-P), N° de venta: S.01.II.G.220. (US\$ 10.00), diciembre de 2001. [www](#)

- 22 Production sharing in Latin American Trade: The contrasting experience of Mexico and Brazil, Vivianne Ventura-Dias and José Durán Lima, ( LC/L.1683.-P), Sales N° E.01.II.G.221 (US\$ 10.00), December 2001. [www](#)
- 23 El camino hacia las nuevas negociaciones comerciales en la OMC (post-Doha), Verónica Silva, (LC/L.1684-P), N° de venta: S.01.II.G.224 (US\$ 10.00), diciembre de 2001. [www](#)
- 24 Legal and Economic Interfaces between Antidumping and Competition Policy, José Tavares de Araujo Jr., (LC/L.1685-P), Sales N° E.01.II.G.222 (US\$ 10.00), December 2001. [www](#)
- 25 Los procesos de integración de los países de América Latina y el Caribe 2000-2001: avances, retrocesos y temas pendientes, Renato Baumann, Inés Bustillo, Johannes Heirman, Carla Macario, Jorge Máttar y Estéban Pérez, (LC/L.1780-P) N° de venta: S.02.II.G.95 (US\$ 10.00), septiembre de 2002. [www](#)
- 26 La calidad de la inserción internacional de América Latina y el Caribe en el comercio mundial, Mikio Kuwayama, José Durán (LC/L.1897-P), N° de venta: S.03.II.G.56 (US\$ 10.00), mayo de 2003. [www](#)
- 27 What can we say about trade and growth when trade becomes as a complex system? Vivianne Ventura-Dias, (LC/L.1898-P), Sales N° E.03.II.G.57 (US\$ 10.00), June 2003. . [www](#)
- 28 Normas de origen y procedimientos para su administración en América Latina, Miguel Izam, (LC/L.1907-P), N° de venta: S.03.II.G.65 (US\$ 10.00) mayo de 2003. [www](#)
- 29 E-commerce Environment and Trade Promotion for Latin America: Policy Implications from East Asian and Advanced Economies' Experiencias, Yasushi Ueki, (LC/L1918-P), Sales N° E.03.II.G.80 (US\$ 10.00), June 2003. [www](#)
- 30 América Latina: comercio internacional de productos lácteos, Valentine Kouzmine, (LC/L.1950-P) ), N° de venta: S.03.II.G.108 (US\$ 10.00), agosto de 2003
- 31 Rules of Origin and Trade Facilitation in Preferential Trade Agreements in Latin America, Miguel Izam, (LC/L1945-P), Sales N°: E.03.II.G.103 (US\$ 10.00), August 2003. [www](#)
- 32 Avance y vulnerabilidad de la integración económica de América Latina y el Caribe, Raúl Maldonado (LC/L.1947-P), N° de venta: S.03.II.G.105 (US\$ 10.00), agosto de 2003. [www](#)
- 33 Mercados nuevos y tradicionales para las exportaciones de productos básicos latinoamericanos al final del siglo XX. Valentine Kouzmine (LC/L.1975-P), N° de venta: S.03.II.G.132 (US\$ 10.00), octubre de 2003. . [www](#)
- 34 E-business innovation and customs renovation for secure supply chain management, Yasushi Ueki, (LC/L.2035-P), Sales N° : E.03.II.G.195 (US\$ 10.00), diciembre 2003. [www](#)
- 35 El camino mexicano hacia el regionalismo abierto: los acuerdos de libre comercio de México con América del Norte y Europa. Alicia Puyana, (LC/L.2036-P), N° de venta: S.03.II.G.213 (US\$ 10.00), diciembre 2003. [www](#)
- 36 La estrategia chilena de acuerdos comerciales: un análisis político, Ignacio Porras, (LC/L.2039), N° de venta: S.03.II.G.199 (US\$ 10.00), diciembre 2003. [www](#)

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: [publications@eclac.cl](mailto:publications@eclac.cl).

[www](#) Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre:.....

Actividad: .....

Dirección: .....

Código postal, ciudad, país:.....

Tel.: ..... Fax: ..... E.mail: .....