

---

# Acordos Bilaterais de Comércio como Estratégia de Inserção Regional e Internacional do Chile\*

Renata Rossetto Lopes\*\* e Carlos Eduardo  
Carvalho\*\*\*

## Introdução

A orientação do Chile de enfatizar os acordos bilaterais de comércio desde o início da década de 1990 representou uma mudança importante na orientação comercial do país, até então caracterizada pela abertura de mercado ampla e unilateral, com alíquota baixa e uniforme, hoje

---

\* Artigo recebido em dezembro de 2007 e aprovado para publicação em maio de 2010. Versão aprimorada do Trabalho de Conclusão do Curso de Relações Internacionais de Renata Rossetto Lopes e Ana Flávia Fernandes de Oliveira, de mesmo título, apresentado à Faculdade de Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), sob orientação do professor Carlos Eduardo Carvalho, em 2006. Agradecemos as críticas e sugestões do parecerista anônimo de **Contexto Internacional** e dos participantes de seminário realizado no Grupo de Estudos de América Latina do curso de Relações Internacionais da PUC-SP, em 2008. Equívocos e limitações da versão final são de nossa responsabilidade.

\*\* Pós-graduada em Economia Política Internacional pela Sciences Po Paris. E-mail: renata\_rossetto@hotmail.com.

\*\*\* Doutor em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e professor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). E-mail: cecarv@uol.com.br.

em 6%, para quase todos os produtos, sem acordos de preferências comerciais. O Chile firmou 24 acordos bilaterais de comércio, com países de quase todas as regiões do mundo, e está em processo de negociação com outros países, como a Malásia.

Retomados pelos EUA no final dos anos 1980, os acordos bilaterais de comércio tornaram-se uma tendência mundial, explicada como reação às dificuldades experimentadas por diferentes tipos de países para fazer valer seus interesses em negociações no âmbito do multilateralismo defendido pelo Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (em inglês, General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)) e pela Organização Mundial do Comércio (OMC).

A diversidade de natureza e de objetivos deu lugar a diferentes denominações para esses acordos. “Acordos preferenciais de comércio” é a designação mais abrangente, por destacar a singularidade de acordos que, de uma ou de outra forma, estabelecem condições preferenciais para os países signatários. O conceito de “acordos regionais” tornou-se insuficiente, com os numerosos acordos bilaterais envolvendo países situados em regiões muito distantes. Há também acordos de alcance limitado e acordos que deveriam ser designados como plurilaterais, por envolverem países individuais com blocos econômicos ou dois blocos econômicos. Nesse trabalho, optamos por usar “acordos preferenciais” nas discussões sobre as experiências internacionais em geral e mantivemos “acordos bilaterais” para o caso chileno, por ser a expressão mais utilizada na discussão de sua experiência. Em citações e referências, mantivemos a expressão adotada pelos autores.

Além desse problema semântico, a grande diversidade de acordos coloca desafios bem mais complexos no que se refere à avaliação de seus objetivos, em especial quanto às suas relações com o multilateralismo, e também de seus resultados.

No caso do Chile, a ênfase no bilateralismo destaca-se por acompanhar a política de abertura comercial generalizada, elemento central do modelo econômico definido na ditadura de Pinochet e reafirmado pelos governos da Concertación Democrática, a partir de 1990. Os governos democráticos mantiveram a estratégia de ampla liberalização

comercial para obter ganhos de preços e competitividade para os produtores domésticos dependentes de importações e alavancar assim as exportações de produtos com vantagens evidentes ou potenciais.

Entendeu-se naquela altura que estavam esgotadas as possibilidades de ampliar o comércio por meio de reduções adicionais da tarifa externa unilateral, já em níveis muito baixos, 6% para quase todos os produtos. O bilateralismo foi adotado então como elemento adicional para aumentar o acesso a mercados, sem alterar a orientação geral de abertura unilateral e ausência de compromissos com blocos e acordos regionais. Sob esse critério, a experiência chilena pode ser classificada como “regionalismo aditivo”.

Uma importante singularidade da experiência chilena de acordos bilaterais é a forte presença de objetivos políticos, estratégicos e de segurança, em relação a países vizinhos e à região como um todo. Os diferentes acordos permitem atender a esses objetivos sem que o Chile precise assumir a condição de membro pleno de blocos regionais, condição que reduziria tanto o alcance da estratégia de abertura comercial generalizada quanto a margem de manobra para lidar com diferentes e importantes parceiros no âmbito internacional.

O artigo analisa os determinantes para a adoção do bilateralismo a partir do primeiro governo da Concertación e o desenvolvimento dessa orientação desde então. Depois dessa introdução, a seção inicial desenha um quadro básico nas análises sobre as relações entre os acordos preferenciais de comércio e o multilateralismo e a segunda seção apresenta e discute o modelo de desenvolvimento exportador do Chile. A terceira analisa a combinação de objetivos econômicos e de comércio exterior com objetivos políticos, de segurança e de inserção regional do país. A seção final resume as conclusões do trabalho.

## Acordos Preferenciais e Multilateralismo: Uma Revisão

A proliferação de acordos preferenciais de comércio a partir dos anos 1990 é em geral apresentada como uma reação às dificuldades crescentes para conseguir avanços nas negociações multilaterais no âmbito

do antigo GATT. O marco decisivo foi o tratado de livre comércio (TLC) dos Estados Unidos com o Canadá e a assinatura subsequente do Tratado de Livre Comércio da América do Norte (em inglês, North American Free Trade Agreement (NAFTA)), em 1992. Surgiu a partir daí um grande número de acordos preferenciais com alcance e objetivos variados e diferentes formatos – bilaterais, regionais, plurilaterais.

Esta seção analisa inicialmente as motivações para a rápida disseminação desses acordos, suas relações com o multilateralismo e as dificuldades para estabelecer uma referência de avaliação de seus objetivos e resultados, e apresenta em seguida uma tipologia e um quadro dos acordos existentes, com o propósito de oferecer um panorama de referência para a análise da experiência chilena.

### Acordos preferenciais e multilateralismo: referências para avaliação

Entre as causas do grande aumento no número de acordos preferenciais de comércio, destacam-se o progresso lento das negociações multilaterais e os impasses em diversos temas sensíveis (PRADO, 1997). O GATT alcançou redução considerável das tarifas alfandegárias, mas não conseguiu impedir a expansão de barreiras não tarifárias e o tratamento diferenciado para produtos agrícolas e produtos manufaturados intensivos em mão de obra, como têxteis, o que desagradava os países de renda média e baixa. Ao mesmo tempo, durante mais de dez anos os EUA pressionaram para que as negociações incluíssem comércio de serviços, investimentos, compras governamentais e outros dos chamados novos temas. Diante das dificuldades para avançar na defesa de seus interesses nas negociações multilaterais, os EUA optaram por negociar acordos comerciais bilaterais, nos quais seria possível obter acordos nesses temas capazes de influenciar o desenvolvimento posterior das negociações multilaterais.<sup>1</sup>

O marco da mudança na política comercial norte-americana foi a assinatura do Tratado de Livre Comércio com o Canadá em 1989, seguido pela criação do NAFTA em 1992, embora já em 1985 os Estados Unidos tivessem assinado um TLC com Israel. Para Devlin e Esteva-

deordal (2001), as negociações entre Canadá e EUA estabeleceram modelos de disciplina não somente em novos temas, mas também em temas antigos, como regra de origem e resolução de controvérsias. Segundo os autores, o acordo foi uma mudança radical, na medida em que as negociações ultrapassaram as barreiras tarifárias e incluíram áreas de políticas de soberania tradicionais. Com o NAFTA, pela primeira vez um país latino-americano vinculou-se a um parceiro desenvolvido e tornou-se um modelo para outras iniciativas nas Américas, como os acordos entre o México e países da região e entre Canadá e Chile.

Além dos impasses no sistema multilateral de comércio, o cenário internacional incerto com o fim da Guerra Fria estimulou a negociação de acordos bilaterais de comércio. A formação de vários blocos econômicos provocou uma corrida dos países não pertencentes a eles para garantir acesso aos mercados. A Comunidade Europeia avançou na integração com o Tratado de Maastricht (1992), tornou-se a União Europeia (UE) e incorporou novos membros. Na Ásia, a Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico (em inglês, Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC)) consolidou-se como foro regional em 1993. Nas Américas, além do NAFTA, surgiu o Mercosul, em 1995.

Para países em desenvolvimento, acordos regionais podem abrir possibilidades de reduzir ou eliminar barreiras protecionistas em produtos dos quais dependem fortemente e que enfrentam restrições em grande número de países, propensos a fazer coalizões em que os interesses dos países mais fracos podem entrar como moeda de troca. Para os países desenvolvidos, os acordos podem permitir avanços em temas muito amplos, com interesses bastante diversificados nos países de renda média, a exemplo do que ocorre com os chamados novos temas.

Os proponentes dos acordos preferenciais de comércio costumam justificar esses acordos alegando que, por envolverem menor número de países, podem diminuir a complexidade das negociações multilaterais, aumentando as chances de progressos, principalmente em relação a temas mais avançados do que os alcançados em escala global. Esses acordos poderiam reduzir as resistências em cada país e servir como uma espécie de laboratório para medidas que apareceriam como reves-

tidas de riscos excessivos se adotadas de forma abrangente. Tal perspectiva poderia dar o empurrão necessário ao lento sistema multilateral, estimular outros acordos e aumentar o comprometimento com a liberalização comercial (KUWAYAMA et al., 2005).

Para que as virtudes dos acordos preferenciais possam prevalecer e complementar a abertura multilateral, os acordos devem ser assinados respeitando as normas gerais da OMC e procurando reduzir os entraves ao comércio. Contudo, não são pequenos os riscos dos acordos preferenciais de comércio:

No lado negativo, os acordos regionais de comércio podem resultar em áreas comerciais fechadas sobre elas mesmas, discriminatórias e protecionistas, que competem por esferas de influência e se tornam fortalezas autossuficientes. Em especial, acordos regionais de comércio amplos – aqueles cuja composição abrange uma grande parte do comércio mundial – podem potencialmente ter efeitos nocivos para não membros, levando a desvio de comércio líquido ao invés de criação de comércio líquido. Os resultados dependerão muito das políticas e disciplinas dos acordos regionais de comércio no que diz respeito às importações provenientes de países não participantes, as quais, na medida do possível, precisam ser solidárias e complementares ao sistema multilateral de comércio, de forma a reforçar a sua credibilidade (MASHAYEKHI et al., 2005, p. 6) (MASHAYEKHI et al., 2005, p. 6).<sup>2</sup>

Para os defensores do multilateralismo, os acordos preferenciais reduzem os incentivos para negociações multilaterais, fragmentando o sistema comercial global (PANAGARIYA, 1999). Eles argumentam ainda que esses acordos complicam a agenda multilateral com múlti-

plas regras e temas controversos, como normas de trabalho. Panagariya (1999) ressalta a importância de fortalecer a OMC, assim como o controle dos acordos regionais de comércio pela Organização.

A avaliação dos acordos enfrenta o duplo desafio representado pela diversidade de objetivos e de disposições que cada um estabelece, ao lado dos efeitos cruzados das medidas nas relações de cada participante com os demais membros e com o conjunto dos países com quem mantém ou pode manter comércio em cada produto. A análise teórica dos efeitos do multilateralismo é bem mais simples, pois está baseada em modelos teóricos que partem de suposições genéricas e universais, como no caso do chamado modelo teórico Hecksher-Ohlin-Samuelson.

No caso dos acordos regionais ou preferenciais, os desafios são complexos e reforçam a necessidade de análises empíricas de cada caso específico:

A análise teórica de acordos regionais de comércio fracos – o antigo regionalismo – é mais complexa, por ser inerentemente um exercício de análise de “segundo melhor”. Algumas distorções são eliminadas (as tarifas sobre o comércio dentro do acordo regional de comércio), enquanto outras permanecem (por exemplo, taxações e subsídios dentro do acordo regional e tarifas sobre o comércio com países não pertencentes ao acordo). A principal análise teórica de acordos regionais fracos é a teoria das uniões aduaneiras, com a contribuição seminal de Viner (1950), Meade (1955) e Kemp e Wan (1976). Neste sistema, que segue de perto o padrão de equilíbrio do comércio no âmbito do modelo HOS, o impacto social de um acordo regional de comércio é determinado por algumas variáveis cruciais: mudanças no comércio de mercadorias dos países dentro do acordo regional (efeitos de “cria-

ção de comércio”), alterações nas trocas comerciais entre os membros do acordo regional e no resto do mundo (efeitos de “desvio de comércio”) e variações nos preços internacionais enfrentados pelos países (efeitos de “termos de troca”). Em geral, criação de comércio e ganhos nos termos de troca aumentam o bem-estar, e desvio de comércio e perdas nos termos de troca são potencialmente prejudiciais. Dado o ambiente de segundo melhor, somente com a teoria é impossível tirar conclusões gerais fortes sobre a conveniência de formar um acordo regional de comércio a partir da perspectiva tanto de membros como do resto do mundo. Existem vantagens e desvantagens, e trabalhos empíricos são necessários para fazer qualquer avaliação sobre bem-estar em casos específicos (BURFISHER et al., 2003, p. 3).

Mesmo reconhecendo a necessidade de analisar cada acordo em si mesmo, tanto no que se refere a sua natureza quanto a seus resultados, é útil avançar na definição de algumas referências gerais. Além da conveniência de construir uma tipologia básica dos acordos (ver a seção 1.2), um critério importante é a avaliação dos objetivos dos acordos em relação à liberalização comercial ampla, ao multilateralismo propriamente dito. Para isso, pode ser utilizado o conceito de “regionalismo aditivo”, entendido como o processo de negociar e implementar sucessivos acordos bilaterais e plurilaterais, regionais ou não, com os mais importantes parceiros comerciais do país, de modo a conseguir resultados cada vez mais próximos do que seria obtido em negociações multilaterais amplas.

Para Harrison et al. (2003, p. 1), a trajetória dos acordos bilaterais do Chile enquadra-se no caso de regionalismo aditivo, embora alguns críticos destaquem preocupações com efeitos contrários:



O Chile é o país que mais claramente articulou uma estratégia de regionalismo aditivo. [...] Os defensores da estratégia do governo indicam que, se um país negociasse acordos de livre comércio com todos os seus parceiros comerciais, isso resultaria em tarifa zero sobre todas as importações – ou livre comércio –, apesar da existência legal de tarifas positivas de nação mais favorecida. No processo, ele também conseguiria acesso preferencial aos mercados dos seus parceiros. Desconsiderando as dinâmicas de transição, esta estratégia pode produzir, assim, ganhos que são consideravelmente maiores do que o livre comércio unilateral. Os críticos da estratégia de regionalismo aditivo do Chile, como Donoso e Hachette (1996), argumentam que é improvável que os acordos com os países do Sul sejam benéficos, e por isso não vale a pena adiar os benefícios da liberalização tarifária unilateral e multilateral para viabilizar esses acordos. Eles argumentam que somente valem a pena os acordos com a União Europeia, os Estados Unidos ou o Japão, que oferecem acesso a mercados expressivos. Os defensores da estratégia do governo, no entanto, acreditam que os acordos com pequenos países do Sul também podem produzir ganhos substanciais. Alegam ainda, como em Butelmann e Meller (1995), que o regionalismo aditivo irá progressivamente reduzir os custos de desvio de comércio, diminuir a tarifa média efetiva no Chile e ampliar consideravelmente o acesso a mercados. Eles observam que o Chile pode, unilateralmente,

reduzir sua tarifa externa ao mesmo tempo que prossegue o regionalismo aditivo para reduzir ainda mais os custos de desvio de comércio. (HARRISON et al., 2003, p. 1).

### A disseminação dos acordos e as dificuldades para uma tipologia geral

Os acordos bilaterais de comércio, que podem incluir mais de dois países quando um de seus membros ou ambos forem blocos econômicos (acordos plurilaterais de comércio), são uma forma possível dos acordos preferenciais de comércio (APCs). A natureza discriminatória dos APCs diverge de um dos pilares do sistema multilateral de comércio – a cláusula de Nação Mais Favorecida (NMF), regra que obriga um membro da OMC a estender a todos os demais a concessão que fizer a um deles. No entanto, a OMC permite que seus membros, assim como fazia o GATT desde sua criação em 1945, deixem de cumprir a cláusula de NMF mediante certas normas (Artigo XXIV do GATT de 1994, Artigo V do General Agreement on Trade and Services (GATS) ou a Cláusula de Habilitação) que estabelecem os requisitos a serem preenchidos para que tais acordos sejam compatíveis com o sistema multilateral de comércio.

Quanto à tipologia dos APCs, estes podem ser acordos de livre comércio (tratados e áreas de livre comércio, por exemplo), uniões aduaneiras ou acordos de alcance parcial. Os primeiros são caracterizados pela sua flexibilidade em termos de abrangência comercial desejada e pela seletividade na escolha dos parceiros. O mais significativo é que esses acordos permitem ambiciosos regimes preferenciais, salvaguardando a soberania de um país em relação à sua política comercial por permitirem que os signatários mantenham suas próprias políticas em relação a terceiros países. Estes acordos são ainda chamados de segunda geração, pois além de liberalizarem uma porcentagem elevada de produtos de forma imediata (com períodos especiais de eliminação progressiva de tarifas aduaneiras para aqueles produtos considerados sensíveis), costumam incluir regras que vão além da redução tarifária. Pode haver

regras referentes a investimentos, serviços, compras governamentais, política de concorrência e propriedade intelectual, por exemplo. São os chamados temas *WTO-plus*, antes considerados assuntos internos dos países. Quase todos os acordos entre países desenvolvidos e entre países desenvolvidos e em desenvolvimento incluem esses novos temas, sendo que as provisões para tais temas podem variar de um acordo para outro. Estas seriam características do NAFTA, o qual tem servido de modelo para vários TLCs, inclusive na América Latina, com países da região e de fora dela.

As uniões aduaneiras também costumam ser amplas no que se refere à previsão de regras em relação aos novos temas. No entanto, ao contrário dos acordos de livre comércio, uma união aduaneira requer o estabelecimento de uma tarifa externa comum e uma harmonização das políticas comerciais. Isto faz com que sejam necessários um alto grau de coordenação entre os parceiros e uma perda de autonomia dos países-membros em relação à sua política comercial, já que, por exemplo, há uma limitação nas relações comerciais com terceiros países. Como resultado, as uniões aduaneiras requerem maior complexidade para serem negociadas e implementadas. Outra característica das uniões aduaneiras é não serem abrangentes em termos geográficos, já que são características de acordos entre países de uma mesma região.

Por fim, os acordos de alcance parcial, também conhecidos como acordos de primeira geração, possuem abrangência comercial limitada, com a liberalização de alguns produtos e setores, sendo restrito o seu poder de implantação e comprometimento entre as partes. Eles não costumam apresentar grandes problemas de coordenação com o sistema multilateral de comércio, mas são geralmente acompanhados do compromisso de estabelecer um acordo de livre comércio no futuro. Estes acordos são característicos entre países em desenvolvimento.

Na América Latina, os acordos bilaterais de comércio assinados no início dos anos 1990, alguns ainda vigentes, eram acordos de alcance parcial, conhecidos como acordos de complementação econômica (ACEs). Estes acordos são feitos apenas entre os países-membros da Associação Latino-americana de Integração (ALADI) e baseados na estrutura do Tratado de Montevideú, limitado a regular a comerciali-

zação de bens. Os ACEs, neste sentido, pertencem aos chamados acordos de primeira geração, os quais se referem à liberalização comercial por meio de listas positivas de produtos, apresentando, em sua maioria, fraco comprometimento no que diz respeito a áreas diferentes da redução tarifária. Os ACEs entre Mercosul e Chile e Mercosul e Bolívia seriam meios-termos entre um ACE e um TLC. De acordo com os autores Kuwayama et al. (2005), o fraco comprometimento da maioria desses acordos em outras áreas explicaria, em parte, a proliferação de TLCs entre os países da região e a substituição de alguns ACEs por estes nos anos recentes.

### A disseminação dos acordos preferenciais

Para Burfisher et al. (2003, p. 6):

O novo regionalismo é também caracterizado pelos vínculos que os acordos regionais de comércio recentes criaram entre os países em desenvolvimento e um ou mais parceiros dos países desenvolvidos. Esses acordos têm sido importantes para os Estados Unidos, o Canadá e a UE, mas não para o Japão, a Austrália ou a Nova Zelândia. Dos quatro acordos regionais atualmente em vigor e notificados à OMC dos quais os Estados Unidos participam, três são com países em desenvolvimento: o México (NAFTA), Chile e Jordânia. A UE tem utilizado os acordos regionais de comércio como uma parte fundamental da sua estratégia de assistência ao desenvolvimento econômico. Trinta e cinco dos seus cinquenta acordos regionais são com parceiros de países em desenvolvimento, alguns dos quais incluem parceiros da Europa Oriental que agora aderiram à UE.

Desde a criação da OMC, em 1995, o aumento no número de APCs fez com que todos os seus membros se tornassem parte de um ou mais desses acordos, à exceção da Mongólia. Se comparado com o período do GATT (1947-1995), o número médio de acordos notificados anualmente ao sistema multilateral de comércio aumentou aproximadamente sete vezes.

Em 2006, o número de APCs notificados e em vigência foi de 214,<sup>3</sup> sendo 169 acordos em bens e 45 em serviços. Além destes, existem cerca de setenta acordos não notificados à OMC em vigor, aproximadamente trinta assinados e não em vigor, outros 65 em negociação e outros trinta com o propósito de serem negociados. Se todos forem implementados, em 2010 haverá quatrocentos APCs.<sup>4</sup> Dos 214 APCs vigentes em 2006, apenas 36 foram feitos durante o GATT, período em que outros 124 APCs foram notificados à organização.

Segundo os autores do relatório publicado pela OMC, Fiorentino et al. (2007), a inativação de alguns acordos existentes reflete, na maioria das vezes, sua substituição por acordos que visam um aprofundamento maior da integração entre os países signatários ou sua consolidação em acordos plurilaterais. Foi o que ocorreu, por exemplo, já durante o funcionamento da OMC, em 1º de maio de 2004, quando a União Europeia passou de quinze a 25 membros, tornando obsoletos 65 APCs. Isso também ocorreria nas Américas, caso a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) fosse constituída, o que substituiria vários acordos bilaterais. Os autores afirmam que, no entanto, o mais importante é observar que a redução no número de APCs em decorrência da formação de blocos econômicos não necessariamente leva à redução do volume de comércio em termos preferenciais. Eles salientam que não é o número de APCs de que um país participa que possui significado global, mas a proporção de comércio internacional que eles cobrem. Em 2005, 50% do comércio mundial era feito no âmbito de acordos comerciais – em 2003, 9% das exportações mundiais de mercadorias eram feitas dentro do NAFTA e nada menos que 28% eram feitas dentro da União Europeia.

No que tange à configuração dos 214 acordos notificados ao sistema multilateral de comércio e em vigor, os acordos bilaterais representam 80% do total e, conseqüentemente, apenas 20% são plurilaterais (Tabela 1). Em relação aos assinados e em negociação, os acordos bilaterais representam 94% e são 100% dos acordos em fase de proposição. No mesmo relatório da OMC, os autores apontam, como uma das causas dessa discrepância entre acordos bilaterais e plurilaterais, o fato de muitos acordos preferenciais plurilaterais terem sido estabelecidos em “ondas” passadas de regionalismo. Além disso, estes acordos possuem uma dimensão política maior e as negociações envolvendo mais países são tecnicamente mais complexas.

O relatório aponta como outro fator para o grande número de acordos bilaterais em relação aos plurilaterais a mudança de paradigma na utilização dos APCs como instrumentos estratégicos de acesso a mercados externos, principalmente em nível extrarregional, quando esta estratégia era utilizada como instrumento de integração regional. Os APCs tradicionalmente ocorreram entre países chamados parceiros comerciais “naturais”, geograficamente próximos e com relação comercial bem estabelecida. O relatório aponta que esta configuração está começando a mudar, tornando-se menos regional: enquanto 12% dos acordos notificados à OMC e em vigência são inter-regionais, 43% dos acordos em negociação e 52% dos acordos em estágio de proposição têm caráter inter-regional. Muitas vezes, a causa é o esgotamento das perspectivas regionais diante, principalmente, das assimetrias nos processos de integração, o que leva à busca de parceiros comerciais fora da região.

Esta mudança, entre outros fatores, explicaria a preferência por TLCs em relação às uniões aduaneiras e acordos de alcance parcial. Os acordos de livre comércio são 84% dos 214 notificados à OMC e em vigor, 8% são uniões aduaneiras e outros 8% acordos de alcance parcial. Entre os APCs assinados, em negociação e propostos, 92% são acordos de livre comércio, 7% acordos de alcance parcial e somente 1% uniões aduaneiras.

**Tabela 1**

*Características dos Acordos Preferenciais de Comércio Notificados à OMC, Assinados e em Negociação, e em Fase de Proposição quanto a Lateralidade, Região e Tipologia*

	Acordos notificados à OMC e em vigor	Acordos assinados e em negociação	Acordos em fase de proposição
<b>Lateralidade</b>			
Bilateral	80	94	100
Plurilateral	20	6	0
<b>Região</b>			
Intrarregional	98	57	8
Inter-regional	12	43	92
<b>Tipologia (*)</b>			
TLC	84	92	92
União aduaneira	8	1	1
Acordo de alcance parcial	8	7	7

Fonte: Organização Mundial do Comércio (OMC).

(\*) Os dados referentes à tipologia dos acordos assinados e em negociação e dos acordos em fase de proposição foram fornecidos de forma conjunta.

No âmbito Norte-Sul, dentre os 169 APCs em bens notificados à OMC e vigentes, 45 são acordos entre países em desenvolvimento e desenvolvidos. Entre países em desenvolvimento, os que mais possuem acordos com os países industrializados são Cingapura (cinco acordos), Israel (quatro), Chile (quatro) e México (quatro). Entre os desenvolvidos, a União Europeia é quem possui o maior número de acordos com os países do Sul, em um total de catorze. Em seguida, vêm a Associação Europeia de Livre Comércio (em inglês, European Free Trade Association (EFTA)), com onze acordos, os Estados Unidos (oito), o Canadá (quatro) e a Austrália (quatro). A Europa é a região com maior número de APCs, quase a metade dos acordos notificados à OMC e em vigência.

Entre os países em desenvolvimento, somados aos acordos em nível sub-regional, vários acordos bilaterais de comércio têm sido estabelecidos entre países em desenvolvimento no âmbito inter-regional. Ao todo, 43 APCs em comércio de bens entre os países em desenvolvi-

mento foram notificados à OMC e estão em vigência. Entre os 45 APCs em serviços, vinte foram feitos entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, quinze entre países em desenvolvimento, sete entre países desenvolvidos e três entre países desenvolvidos e em transição.

## Abertura Comercial, Esforço Exportador e Bilateralismo na Estratégia de Desenvolvimento do Chile

A estratégia de desenvolvimento definida no Chile em meados dos anos 1970 atribuiu papel central ao aumento e à diversificação das exportações. Para atingir esse objetivo, um dos principais instrumentos adotados foi a abertura comercial unilateral, generalizada e rápida, que deveria reduzir custos para os segmentos exportadores, com o barateamento das importações de bens de capital e de componentes, além de reduzir custos na economia em geral. A concorrência de produtos importados teria também o benefício de selecionar os segmentos dos produtos dotados de efetiva competitividade externa, os quais passariam depois a contar com políticas de fomento e apoio do Estado.

Apesar da ainda elevada concentração das exportações em cobre e outros recursos naturais, o Chile conseguiu importante ampliação da pauta de produtos exportados e mantém comércio intenso com todas as regiões do mundo. A opção pelos acordos bilaterais procurou avançar nessa estratégia, pela avaliação de que a redução tarifária e a abertura comercial generalizada haviam esgotado seus benefícios potenciais.

Esta seção traz um resumo da política econômica chilena desde a abertura comercial, seguido por um panorama dos resultados obtidos na diversificação das exportações, por produtos e por destinos. Discute, por fim, as singularidades da opção pelos acordos bilaterais no início da década de 1990.

### 2.1 A política econômica e a estratégia exportadora

Apesar da definição clara pela estratégia de desenvolvimento baseada nas exportações e na liberalização comercial já nos primeiros anos da



ditadura de Pinochet, a política econômica passou a ser orientada claramente para a ênfase exportadora apenas depois da grave crise de 1981-82. Até então, o objetivo de controle da inflação deu lugar a políticas de valorização do câmbio real e à abertura financeira generalizada, responsáveis em boa medida pelas intensas flutuações macroeconômicas que prejudicaram fortemente o investimento produtivo.

Em 1974, o Estado chileno dava início à primeira reforma comercial (1974-1981), que compreendia a eliminação de restrições não tarifárias, a redução drástica e unilateral das tarifas alfandegárias e a unificação das taxas de câmbio, com o abandono das taxas diferenciadas. Tratava-se de abandonar o modelo de industrialização por substituição de importações e passar para o desenvolvimento baseado nas exportações, com base nas teses de que a integração no comércio mundial reduziria os custos de componentes importados para setores em que o país poderia ser competitivo, o que induziria o rápido crescimento das suas exportações, com efeitos dinamizadores sobre o conjunto da economia (AGOSIN, 1999).

A tarifa aduaneira média caíra de 94% em 1973 para 10% em 1979. Ademais, durante a primeira liberalização comercial, permitiu-se uma prolongada apreciação cambial, vinculada a liberalizantes fluxos de capital privados. Esses fatores, apesar de terem tido um impacto positivo importante sobre o dinamismo exportador em decorrência da redução dos custos dos insumos importados, foram também bastante custosos. Parte significativa da capacidade manufatureira foi destruída e não reorientada ao setor de exportação, como os setores têxtil e metalúrgico, que praticamente desapareceram. Além disso, tais fatores levaram a um grande déficit externo e a um cenário desfavorável para as exportações, que passaram a decrescer em 1981, diferentemente do que vinha ocorrendo desde 1974, período no qual as exportações cresceram impulsionadas pela primeira reforma comercial.

A fixação do câmbio em 1979 acentuou a apreciação da moeda e a entrada de capitais de curto prazo, com vigorosa expansão do crédito interno. O resultado foi a gravíssima crise bancária e cambial de 1981-82, com forte queda da produção, quebra de bancos e desemprego

elevado. A crise obrigou o Chile a reajustar as políticas liberalizantes adotadas até então para poder enfrentar a grande restrição externa e estimular a recuperação interna.

O governo chileno adotou a partir daí políticas bem mais pragmáticas, no lugar do modelo ortodoxo liberal, priorizando o superávit comercial para manter o pagamento do serviço da elevada dívida externa acumulada entre 1977 e 1982. Esta mudança resultaria na segunda reforma comercial, caracterizada por uma mescla de restrições liberalizantes e intervenções, implicando um desestímulo e a promoção das exportações. Isso foi feito por meio do aumento uniforme das tarifas alfandegárias, chegando a 25,8% em 1985. A partir daí, as tarifas foram reduzidas paulatinamente, até 15% em 1990, mas com melhores termos de intercâmbio e câmbio real desvalorizado, ao contrário do final dos anos 1970.

Houve melhorias significativas na articulação das políticas macroeconômicas com a política comercial. A redução de tarifas acompanhada pela taxa de câmbio real depreciada tinha como objetivo estimular o crescimento de exportações não tradicionais do país e fortalecer sua capacidade de gerar divisas. Além disso, o câmbio favorável impulsionou a produção de bens competitivos com as importações. Ao contrário da primeira reforma comercial, na segunda foi registrada uma significativa recuperação da produção de substitutos da importação, principalmente entre 1984 e o final da década. A partir de 1989, o Chile tentou conter a apreciação cambial com vários mecanismos de controle de fluxos externos de capital de curto prazo (PRADO, 1997).

O governo democrático manteve a orientação de evitar a apreciação do câmbio real, com as restrições ao ingresso de capitais de curto prazo, de modo a não prejudicar o desempenho das exportações. Na verdade, o novo governo não mudou o modelo de desenvolvimento, nem os princípios básicos da política comercial anterior. Isso porque, segundo José Ignacio Porras (2003), um dos legados da política econômica do governo Pinochet que maior consenso tinha no governo democrático era o resultado positivo do processo de abertura da economia chilena iniciado em meados da década de 1970. Em 1991, houve uma redução da tarifa aduaneira de 15% para 11%, mantida até 1999, ano em que se iniciou uma paulatina abertura comercial unilate-

ral que resultou em uma tarifa alfandegária média de 6% em 2003, taxa agora em vigor.

A crise asiática de 1997 e a instabilidade na economia internacional nos anos seguintes tiveram forte impacto na economia chilena, com queda de preços e contração da demanda pelos principais produtos exportados. Além da suspensão das restrições à entrada de capitais de curto prazo, a política econômica foi reorientada para o câmbio flutuante e para o regime de metas de inflação. A vigorosa alta dos preços do cobre e das demais commodities, a partir de 2003, não foi acompanhada por taxas elevadas de crescimento do PIB, como em períodos anteriores de quadro externo favorável. O crescimento médio de 4,5% ao ano ficou abaixo do verificado no período anterior e não acompanhou o desempenho de outros países latino-americanos beneficiados pela bonança.

O amplo debate sobre o desempenho pouco satisfatório tem destacado duas questões. Uma delas são os efeitos da política econômica de metas de inflação e câmbio flutuante, em especial por ter permitido a apreciação do peso e ter deixado o país mais exposto a efeitos indesejáveis dos fluxos de capitais (De Gregorio (2006) apresenta uma defesa da política seguida).

A outra questão envolve as indagações sobre a ocorrência de uma redução dos efeitos dinâmicos da exportação de produtos intensivos em recursos naturais. Esta questão já fora levantada por autores como Silva (2001, p. 14):

A especialização em recursos naturais converteu-se em um prolífico campo de discussão em relação às estratégias e políticas mais aconselháveis, dado que a estas exportações são atribuídas várias características “não desejadas”. Entre tais características, diversos analistas têm feito referência a baixo valor agregado e uso de tecnologias simples, vulnerabilidades a choques externos, poucas ligações entre setores, baixos salários, efeitos ambientais não desejados e

pouca capacidade de geração de emprego. Diversos argumentos qualificam estas apreciações, tanto com experiências concretas em sentido contrário, como pela necessidade de redefinir ou de reavaliar alguns indicadores (Díaz e Ramos, 1998; Meller, 1996). De modo que, desta discussão, surgem importantes elementos para a formulação de reorientações estratégicas, que eram necessárias antes da crise asiática e com maior razão depois dela.

O debate continua, como se verifica em Moguillansky et al. (2006, p. 7):

O Chile cresceu a taxas altas nos anos 1990, sendo o setor exportador líder e motor do crescimento. Esta evolução fez com que, em mais de um produto – *commodities* baseadas em recursos naturais –, o país hoje lidere ou esteja entre os principais provedores do mercado mundial. Esta constatação, longe de levar o país à autocomplacência, deveria conduzi-lo a impulsionar um grande esforço de inovação, nos produtos, processos e modelos de negócios das indústrias que hoje são líderes. Vale destacar que países especializados no processamento de recursos naturais, como Austrália e Nova Zelândia, puderam ter acesso a novos mercados, preencher novos nichos e superar a dependência dos preços das *commodities* na base da criação permanente de novos produtos.

### Diversificação da pauta e dos destinos das exportações

As exportações chilenas subiram para 35% do PIB nos últimos anos, com mais de 170 países de destino e mais de 5 mil itens comercializados. O Chile exportava duzentos produtos para cinquenta destinos em 1975, números que subiram para 5.238 produtos e 171 destinos em 2004 (Tabela 2).

**Tabela 2**

*Número de Produtos Exportados pelo Chile e Quantidade de Destinos*

<b>Ano</b>	<b>Produtos</b>	<b>Destinos</b>
<b>1975</b>	200	50
<b>1990</b>	2.300	122
<b>1995</b>	3.647	157
<b>2000</b>	3.749	175
<b>2004</b>	5.238	171

Fonte: Direção de Promoção de Exportações do Ministério de Relações Exteriores do Chile (ProChile).

As exportações passaram a crescer mais que o PIB a partir de 1974 e, entre 1985 e 1994, alcançaram aumento médio de 10,3% ao ano, enquanto o PIB crescia na média anual de 6,2%. Este desempenho vigoroso reforçou as interpretações de que as exportações eram o principal determinante para o elevado crescimento econômico. A hipótese de Agosin (1999) é que, em uma economia pequena e de industrialização atrasada, como a do Chile, o aumento das exportações e sua diversificação são importantes porque os mercados internos são pequenos e não geram demanda suficiente para sustentar o crescimento. As exportações seriam fundamentais para financiar a compra de máquinas e bens intermediários de melhor qualidade, reforçando a base para o desenvolvimento econômico. Além disso, um fluxo elevado e permanente de exportações tende a reduzir o risco de crises cambiais graves, pela maior capacidade de ajuste da economia a turbulências nos mercados mundiais.

Na composição da pauta chilena, contudo, apesar da grande diversificação, predominam produtos intensivos em recursos naturais (Tabela 3), o que gera dúvidas em relação à capacidade do modelo exportador de sustentar altas taxas de crescimento devido ao seu baixo valor agregado e à instabilidade de preços. O cobre continua como o principal produto da pauta, com 56,9% do total em 2007. Embora este percentual seja ainda bastante elevado, ele é relativamente menor que em 1973, quando o cobre respondia por 80% das vendas totais de bens. Vale destacar que esse percentual ainda elevado reflete os efeitos da alta dos preços do cobre – as exportações chilenas saltaram de US\$ 16,683 bilhões para US\$ 65,745 bilhões entre 1997 e 2007 (Tabela 5).

No pico da alta, a partir de 2005, a participação do cobre na pauta chilena subiu de 45%, naquele ano, para os 56,9% de 2007.

O cobre faz parte das exportações chamadas tradicionais, ao lado de frutas frescas e manufaturas baseadas em recursos naturais, como a farinha de peixe, papel e celulose. As exportações chamadas de não tradicionais incluem outras manufaturas tradicionais e novos produtos feitos a partir de recursos naturais não tradicionais, como o vinho. De modo geral, as exportações de produtos não minerais, que representaram 36,8% das exportações em 2007 (Tabela 3), tiveram um aumento importante: se, em 2007, elas somavam US\$ 24.182,5 bilhões, no ano 2000 elas não passavam de US\$ 12 bilhões e, em 1990, de US\$ 4 bilhões.

### **Tabela 3**

*Principais Produtos Exportados pelo Chile em 2007 (Milhões de Dólares e Percentuais)*

<b>Mineração</b>	<b>41.562,4</b>	<b>63,2</b>
Cobre (minerais de cobre concentrados, semirrefinado, refinado bruto e precipitado)	37.392,4	56,9
Resto mineração	4.170,0	6,3
<b>Produtos não minerais</b>	<b>24.182,5</b>	<b>36,8</b>
Frutas	3.253,9	4,9
Celulose, papel, papelão e outros	2.893,0	4,4
Pescados, crustáceos e moluscos	2.762,3	4,2
Florestais e móveis de madeira	1.997,0	3,0
Alimentos manufaturados	821,5	1,2
Bebidas	1.281	1,9
Produtos químicos	710,7	1,1
Produtos metálicos, maquinários e equipamentos	1.481,6	2,3
Combustíveis e azeites minerais	829,3	1,3
Plástico e suas manufaturas	341,3	0,5
Outros	7.810,9	11,9
<b>Total Exportações</b>	<b>65.744,9</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Servicio Nacional de Aduanas.

A composição da pauta exportadora varia notavelmente segundo as regiões de destino. Para os países industrializados, as exportações de produtos com menor valor agregado são predominantes (Tabela 4). A Ásia é compradora de quase metade dos produtos primários chilenos. A América Latina é o principal destino das manufaturas de alta tecnologia do país, o que a torna importantíssima no processo de diversifi-

cação das exportações com maior valor agregado e incorporação de tecnologia do país.

Em termos de continentes, a Ásia é o principal destino das exportações chilenas, com 40,5% dos bens em 2007 (Tabela 5). A Ásia absorvia 27% do total em 1989 e passou ao primeiro lugar em 2004, com 35,87% do total. As Américas são o segundo principal destino como continente. A Europa fica em terceiro lugar, apesar de ter sido tradicionalmente o mais importante destino das exportações do Chile, com 61% do total em 1970, participação que recuou para 37% já em 1983. Sob o critério de grandes regiões econômicas, a União Europeia é o segundo principal destino, com 27,4% das exportações em 2006, e a América Latina é o terceiro maior destino, com 16,8% dos produtos (Tabela 4). O Mercosul ocupa posição de destaque, em especial nos produtos manufaturados, e absorve quase 50% das manufaturas de alta tecnologia exportadas pelo país. As exportações para a região foram beneficiadas pelos acordos de livre comércio dos anos 1990, bem como pelo crescimento e pela valorização cambial nos maiores países da região.

**Tabela 4**

*Chile: Exportação de Bens por Categorias de Produtos e Destinos em 2006 (% do total)*

	América Latina e Caribe	Estados Unidos	União Europeia	Ásia	Resto do Mundo
Produtos primários	10,3	9,95	18,6	47,5	14,0
Manufaturas baseadas em recursos naturais	17,2	20,9	33,7	22,1	6,0
Manufaturas de baixa tecnologia	72,8	17,1	4,2	2,0	3,9
Manufaturas de média tecnologia	44,8	7,5	27,3	14,7	5,7
Manufaturas de alta tecnologia	72,0	18,7	5,7	1,6	2,1
Outras transações	13,8	24,3	4,2	1,3	56,3
Total	16,8	16,0	27,4	33,3	6,5

Fonte: Cepal.

Em termos de exportações por país (Tabela 5), a China passou a ser o principal destino das exportações chilenas em 2007 (15,18%), posição até então ocupada pelos Estados Unidos (12,81%). O terceiro mais importante parceiro comercial do Chile é o Japão, que importa 10,7% dos produtos exportados pelo país, seguido pela Holanda (5,95%) e pela Coreia do Sul (5,85%).

**Tabela 5**

*Exportações Chilenas por Regiões do Globo e Principais Parceiros Individuais  
(em Milhões de Dólares e Percentuais)*

<b>País</b>	<b>1997</b>		<b>2000</b>		<b>2004</b>		<b>2007</b>	
<b>Américas</b>	<b>6.091,5</b>	<b>36,51</b>	<b>7.260,6</b>	<b>39,86</b>	<b>10.865,6</b>	<b>35,16</b>	<b>20.626,6</b>	<b>31,37</b>
Canadá	134,0	0,80	244,1	1,34	777,9	2,52	1.200,9	1,83
EUA	2.439,1	14,62	3.007,8	16,51	4.571,3	14,79	8.419,2	12,81
Argentina	778,0	4,66	639,0	3,51	448,9	1,45	876,8	1,33
Brasil	979,1	5,87	969,4	5,32	1.402,6	4,54	3.356,2	5,10
Bolívia	228,4	1,37	164,1	0,90	139,3	0,45	299,7	0,46
Colômbia	226,0	1,35	236,3	1,30	308,9	1,00	619,0	0,94
Equador	156,1	0,94	158,7	0,87	323,3	1,05	460,5	0,70
México	371,2	2,23	815,6	4,48	1.307,1	4,23	2.367,7	3,60
Peru	343,4	2,06	439,4	2,41	527,0	1,71	1.033,6	1,57
Venezuela	156,7	0,94	228,4	1,25	273,9	0,89	864,0	1,31
Central	106,5	0,64	156,7	0,86	515,5	1,67	742,3	1,13
<b>Europa</b>	<b>4.301,2</b>	<b>25,78</b>	<b>4.857,4</b>	<b>26,67</b>	<b>8.332,7</b>	<b>26,96</b>	<b>17.054,5</b>	<b>25,94</b>
Alemanha	749,8	4,49	458,7	2,52	903,4	2,92	1.660,8	2,53
Espanha	334,4	2,00	377,0	2,07	730,2	2,36	1.338,0	2,04
França	450,2	2,70	631,6	3,47	1.286,4	4,16	2.391,0	3,64
Holanda	389,4	2,33	446,6	2,45	1.654,1	5,35	3.909,4	5,95
Itália	497,5	2,98	822,5	4,52	1.338,8	4,33	3.454,0	5,25
Inglaterra	1.040,2	6,24	1.064,6	5,84	856,4	2,77	678,5	1,03
<b>Ásia</b>	<b>5.888,1</b>	<b>35,29</b>	<b>5.658,8</b>	<b>31,06</b>	<b>11.086,0</b>	<b>35,87</b>	<b>26.650,2</b>	<b>40,54</b>
Coreia do Sul	991,1	5,94	809,1	4,44	1.805,5	5,84	3.849,3	5,85
China	435,2	2,61	901,8	4,95	3.213,0	10,40	9.980,3	15,18
Índia	73,9	0,44	124,5	0,68	426,0	1,38	2.211,5	3,36
Japão	2.681,9	16,08	2.546,6	13,98	3.698,2	11,97	7.096,9	10,79
Taiwan	773,3	4,64	604,8	3,32	957,3	3,10	1.745,8	2,66
<b>África</b>	<b>107,0</b>	<b>0,64</b>	<b>81,6</b>	<b>0,45</b>	<b>101,8</b>	<b>0,33</b>	<b>218,1</b>	<b>0,33</b>
<b>Oceania</b>	<b>90,7</b>	<b>0,54</b>	<b>64,5</b>	<b>0,35</b>	<b>120,2</b>	<b>0,39</b>	<b>314,3</b>	<b>0,48</b>
<b>Outros</b>	<b>204,3</b>	<b>1,22</b>	<b>293,1</b>	<b>1,61</b>	<b>399,9</b>	<b>1,29</b>	<b>881,1</b>	<b>1,34</b>
<b>Total</b>	<b>16.682,8</b>	<b>100</b>	<b>18.216,0</b>	<b>100</b>	<b>30.906,2</b>	<b>100</b>	<b>65.744,9</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Servicio Nacional de Aduana.



O aumento das exportações de produtos manufaturados estava entre os objetivos da primeira reforma comercial nos anos 1970, embora no início da década de 1980 elas tenham decrescido significativamente. Somente a partir de 1987 as exportações de manufaturas voltariam a crescer de forma vigorosa e sustentável, resultando em uma maior participação no valor total das exportações a partir da década de 1990.

Em relação à exportação de serviços, sua participação no valor total das exportações de bens e serviços costuma variar quando há um aumento significativo nas exportações de bens. Foi o que aconteceu em 2004, quando a participação das exportações de serviços ficou abaixo dos 15%, em razão do intenso aumento das exportações de bens. No período entre 1990 e 2003, a média de participação dos serviços nas exportações havia sido de quase 18%. De qualquer forma, os serviços tiveram um aumento considerável, tendo somado 5,8 bilhões de dólares em 2004, três vezes mais que o valor dessas exportações em 1990. O setor de serviços mais importante é o de transportes, sendo seguido pelo turismo e pelo setor de seguros (MOREIRA; BLYDE, 2006).

A opção pelo bilateralismo como  
estratégia para ampliar o  
comércio multilateral

O êxito obtido no aumento e na diversificação das exportações, bem como o desempenho positivo em termos de crescimento a partir de 1983, reforçaram a opção do governo democrático pela manutenção das opções básicas de desenvolvimento definidas nos anos 1970 pela ditadura. A ênfase em acordos bilaterais de comércio está inserida nessa opção. Além de não significar um recuo ou reorientação da abertura comercial ampla e unilateral, expressa na tarifa comercial única e baixa, o bilateralismo foi enfatizado como instrumento para ampliar os ganhos gerados pela redução unilateral da tarifa alfandegária, reduzida para 6% e mantida nesse nível.

Em decorrência do grau de abertura já alcançado pelo Chile, e diante do peso crescente dos acordos comerciais preferenciais e dos blocos econômicos, avaliou-se que seriam reduzidos os ganhos advindos de uma maior abertura unilateral (SÁEZ; VALDÉS, 1999). Assim, o

governo democrático passou a estabelecer acordos bilaterais de comércio com seus parceiros comerciais mais significativos para complementar a abertura unilateral e melhorar o acesso a mercados. Essa estratégia de inserção começou a ser implementada em 1991, pelo governo de Patrício Alywin, nos marcos do regionalismo aberto. Para Meller (1996), em um mundo de acordos preferenciais, a melhor estratégia para aumentar o acesso a mercados é se tornando membro de tais acordos, principalmente no caso de um país essencialmente exportador, como o Chile.

A estratégia bilateral chilena recebeu algumas críticas pelo risco de desvio de comércio. Nessa linha, Moreira e Blyde (2006) apontam os riscos de exportadores beneficiados pelos acordos não quererem avanços na liberalização multilateral, além de custos administrativos relacionados ao grande número de regras de origem e ineficiência econômica causada por múltiplas tarifas efetivamente aplicadas em razão das preferências, com ganhos líquidos limitados.

Harrison et al. (1997) citam também Donoso e Hachette, autores críticos da múltipla estratégia bilateral chilena, os quais defenderam a baixa probabilidade de que acordos com países do Sul trouxessem benefícios e que somente acordos com a União Europeia, Estados Unidos e Japão valeriam a pena, na medida em que ofereceriam acesso a grandes mercados.

Harrison et al. (1997) examinam a estratégia bilateral chilena por meio de um modelo de equilíbrio geral calculável, multissetorial e com diversos países. Os resultados obtidos comprovam as afirmações de Donoso e Hachette em relação aos países do Sul e do Norte: individualmente, acordos bilaterais Norte-Sul aumentam o bem-estar dos membros do grupo, enquanto acordos Sul-Sul, no caso do Chile com o Mercosul, causam perdas aos membros do grupo. No entanto, eles mostram que, mesmo com os países desenvolvidos, os ganhos do Chile com os acordos poderiam ser os mesmos adquiridos por meio de uma abertura unilateral, caso o país não conseguisse negociar seu pleno acesso aos mercados em questão.

Em seguida, os autores estudam os resultados gerados para o Chile por firmar acordos bilaterais com vários parceiros. No estudo em questão, com o NAFTA, Mercosul, União Europeia e o restante dos países da América do Sul. O resultado obtido é que esta estratégia de múltiplos acordos pode produzir muito mais ganhos para o país que apenas pela abertura unilateral, caso o país tenha pleno acesso a esses mercados. Se não, os ganhos seriam drasticamente reduzidos. Em todo caso, os autores chegam à conclusão de que o Chile teria pouco a perder ao seguir esta estratégia, especialmente se ela fosse combinada com a diminuição da tarifa aduaneira para 6%, e recomendavam o estabelecimento de acordos com os países asiáticos. Com a redução unilateral da tarifa aduaneira, mesmo o acordo com o Mercosul em termos individuais passaria também a ser benéfico para o país. Segundo Meller (1996), a abertura unilateral é indispensável para diminuir os custos ligados ao desvio de comércio. Maurice Schiff (2002) afirma ainda que a abertura unilateral diminuiria os importantes custos ligados à administração de múltiplas regras de origem.

Harrison et al. (1997) dizem ainda que Donoso e Hachette temiam que um acordo do Chile com o Mercosul pudesse frear uma liberalização mais ampla do país. De acordo com Kuwayama e Kuwayama (2002), a estratégia bilateral adotada pelo Chile na década de 1990 não interferiu na habilidade do país em discutir suas relações comerciais com o grande número de países destino de suas exportações e faz com que ele mantenha sua autonomia para lidar com suas políticas macroeconômicas internas, o que não ocorreria caso ele fosse membro de uma união aduaneira. Na verdade, Sáez e Valdés (1999) apontam como uma das características dessa política adotada nos anos 1990 pelo Chile a não participação em mercados comuns e uniões aduaneiras.

O resultado dessa autonomia é uma ampla rede de 24 acordos de livre comércio (Tabela 6), um plurilateral e 23 bilaterais, com países da região latino-americana e fora dela, além de negociações com outros países, como com a Malásia. Estima-se que 70% das exportações chilenas sejam cobertas por acordos preferenciais de comércio.<sup>5</sup> A

maioria desses acordos são TLCs de natureza semelhante à do NAFTA, sendo que este formato de acordo tem substituído anteriores ACES que o Chile havia feito com alguns países latino-americanos na década de 1990, como no caso de Peru e Colômbia. Isso porque, segundo Sáez e Valdés (1999), o governo chileno tem estimulado a inclusão das distintas dimensões do comércio, reflexo da maior complexidade das relações econômicas, o que não está presente nos ACES. Além disso, Kuwayama e Kuwayama (2002) sugerem que o fato de o Chile fazer TLC no modelo NAFTA seria uma forma de reduzir os problemas de coordenação que podem surgir com o grande número de acordos bilaterais.

Ainda assim, para um país pequeno como o Chile, o multilateralismo é considerado a melhor opção. As negociações multilaterais seriam essenciais para diminuir os custos distorcivos relacionados ao grande número de acordos, além de serem o meio mais eficaz para melhorar o acesso a mercados agrícolas, de grande peso nas exportações do país (MOREIRA; BLYDE, 2006). De fato, as autoridades chilenas reconhecem a OMC como espaço indispensável para alcançar melhores termos de intercâmbio no comércio internacional. O Chile também participa de instâncias plurilaterais como a APEC, a ALADI e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). No entanto, há quem discorde de que o multilateralismo seja a melhor alternativa para um país pequeno. Meller (1996) argumenta que acordos preferenciais de comércio são a melhor forma de acesso a mercados para um país pequeno e, no caso do Chile, sem parceiros comerciais naturais, já que ele tem um maior poder de negociação e barganha nesse âmbito. É esta estratégia que o Chile vem perseguindo, aproveitando sua boa imagem econômica e política.

**Acordos Bilaterais de Comércio como Estratégia de Inserção Regional e ...**

**Tabela 6**

*Acordos de Livre Comércio Firmados ou em Negociação entre o Chile e Países ou Grupo de Países (por Tipo de Acordo, Data de Assinatura e Entrada em Vigor)*

<b>País ou Grupo de Países</b>	<b>Tipo de Acordo</b>	<b>Assinatura</b>	<b>Entrada em Vigor</b>
P-4	Acordo de Associação Econômica	18/07/ 2005	08/11/2006
União Europeia	Acordo de Associação Econômica	18/11/2002	01/02/2003
Canadá	TLC	05/12/1996	05/07/1997
Coreia do Sul	TLC	15/02/2003	1º/04/2004
China	TLC	18/11/2005	1º/10/2006
Costa Rica (TLC Chile – América Central)	TLC	18/10/1999	14/02/2002
El Salvador (TLC Chile – América Central)	TLC	18/10/1999	03/06/2002
Guatemala (TLC Chile – América Central)	TLC	18/10/1999	Falta concluir tramitação parlamentar
Honduras (TLC Chile – América Central)	TLC	18/10/1999	28/08/2008
Nicarágua (TLC Chile – América Central)	TLC	18/10/1999	Protocolo bilateral en negociação
Estados Unidos	TLC	06/06/2003	1º/01/2004
México	TLC	17/04/1998	1º/08/1999
EFTA	TLC	26/06/2003	1º/12/2004
Panamá	TLC	27/06/2006	7/03/2008
Colômbia	TLC	27/11/2006	Falta concluir tramitação parlamentar
Japão	Acordo de Associação Econômica	27/03/2007	03/09/2007
Peru	TLC	22/08/2006	Falta concluir tramitação parlamentar
Equador	ACE Nº 32	20/12/1994	1º/01/1995
Mercosul	ACE Nº 35	25/06/1996	1º/10/1996
Bolívia	ACE Nº 22	06/04/1993	07/07/1993
Venezuela	ACE Nº 23	02/04/1993	1º/07/1993
Índia	Acordo de Alcance Parcial	08/03/2006	17/08/2007
Cuba	Acordo de Alcance Parcial	21/08/1998	28/08/2008
Austrália	TLC	30/07/2008	06/03/2009
Malásia	TLC	Em processo de negociação	
Tailândia	TLC	Em processo de negociação	
Turquia	TLC	Em processo de negociação	
Vietnã	TLC	Em processo de negociação	

Fonte: Direção Geral de Relações Econômicas Internacionais do Ministério de Relações Exteriores do Chile (Direcon). Disponível em: <<http://rc.direcon.cl/>>.

## Estratégia Bilateral Chilena: Além de Interesses Comerciais

Alguns objetivos básicos estiveram presentes desde que o Chile optou pela negociação de acordos bilaterais de comércio: ampliar mercados para os produtos chilenos, atrair investimentos diretos, obter oportunidades de aprendizado e de incorporação de tecnologia, criar contatos para ampliar as possibilidades de ingressar em outros mercados, consolidar laços com os atores mais importantes do sistema internacional e também com atores de menor peso que possam ajudar em negociações e barganhas com os atores de maior influência. Além desses objetivos, contudo, os acordos foram também utilizados como instrumento para a defesa de interesses políticos, estratégicos e de segurança, em especial na América Latina. A compatibilização desses dois objetivos resultou de um processo de disputa e acomodação de interesses ao longo dos anos 1990.

Desde o início das negociações de acordos bilaterais, colocou-se a questão de quais países e grupos de países o Chile deveria priorizar nas negociações dos acordos comerciais. Os pequenos e médios industriais interessados em acordos com países latino-americanos tinham posição pouco influente desde o início da estratégia bilateral, e a grande maioria do segmento empresarial defendia a priorização de acordos com países desenvolvidos, como Estados Unidos e União Europeia (PORRAS, 2003). Esta posição tinha apoio de economistas que haviam participado da ditadura, de dirigentes da direita política e dos principais membros da administração, principalmente do Ministério da Fazenda. Esta visão não era compartilhada pelo Ministério das Relações Exteriores e pelo Ministério da Economia, que defendiam a busca de acordos com os países latino-americanos. Ainda segundo Porras (2003), a ausência de um marco institucional consolidado fez com que a agenda de negociação de acordos bilaterais seguisse uma lógica competitiva e de curto prazo, subordinada aos distintos equilíbrios de poder entre os atores públicos e privados envolvidos no processo.

O objetivo prioritário: inserção internacional ampla

Fora da América Latina, o Chile possui TLC com Canadá, China, Coreia do Sul, Estados Unidos, Japão, Austrália e EFTA, composta por Islândia, Liechtenstein, Noruega e Suíça. O Chile também possui acordos de associação econômica com a União Europeia e com o Pacífico-4 (plurilateral), composto por Chile, Nova Zelândia, Cingapura e Brunei, e um acordo de alcance parcial com a Índia. O principal objetivo nesses acordos é melhorar as condições de intercâmbio para as exportações e atrair investimentos externos diretos. O Chile utiliza essa estratégia também para ampliar o acesso a tecnologia e para avançar no objetivo de se viabilizar como “ponte” entre a América Latina e a Ásia-Pacífico.

Entre os acordos firmados pelo Chile com países fora da região latino-americana, um dos mais aguardados foi o TLC com os Estados Unidos, tendo o Chile, ao longo dos anos 1990, manifestado interesse em negociar com os EUA ou ser admitido no NAFTA. Este interesse se inseria na estratégia chilena de complementar a abertura comercial generalizada com acordos preferenciais que ampliassem o acesso aos mercados de bens e serviços mais relevantes. No caso dos Estados Unidos, havia também o interesse em acesso mais favorável ao mercado de capitais.

Além disso, como declarou o ministro Foxley (2006) em seu discurso ao Congresso Nacional, a relação com os Estados Unidos era de grande relevância para o Chile por se tratar da principal potência mundial e de ator determinante do sistema hemisférico. Vale mencionar também os objetivos chilenos em relação a uma possível ALCA, que permitiria a consolidação da ampla rede de acordos comerciais bilaterais do Chile na região, com ganhos de simplificação consideráveis (SILVA, 2001).

O TLC entre Chile e Estados Unidos foi firmado em junho de 2003 e começou a vigorar em janeiro de 2004,<sup>6</sup> estabelecendo uma zona de livre mercado para todos os produtos no prazo máximo de doze anos. Desde sua entrada em vigor, o acordo determina que 95% dos bens

exportados pelo Chile devem entrar sem tarifas, quotas ou outras restrições nos Estados Unidos, e 90% no caso inverso. O TLC inclui normas para o comércio de bens e serviços, medidas sanitárias e fitosanitárias, obstáculos técnicos ao comércio, defesa comercial, investimentos e circulação de capital, serviços financeiros, compras governamentais, telecomunicações, comércio eletrônico, concorrência, serviços transfronteiriços, direitos de propriedade intelectual, regulação do mercado de trabalho, proteção ambiental, transparência e resolução de controvérsias.

O processo de negociação de um acordo do Chile com os norte-americanos começou em 1992, quando o então presidente dos Estados Unidos, George Bush, tomou a iniciativa de propor a criação da ALCA em janeiro de 2005, projeto para o qual o Chile foi um dos convidados. Posteriormente, em 1994, o presidente Clinton propôs ao governo chileno a possibilidade de fazer parte do NAFTA, o que acabou não ocorrendo, já que o presidente norte-americano não havia conseguido o *fast track* para negociar os acordos comerciais bilaterais do Congresso norte-americano, bastante dividido com a ratificação do NAFTA com o México. Somente na reunião de Clinton e Lagos na Califórnia, em novembro de 2000, as negociações tomariam um novo e definitivo rumo, e os dois presidentes anunciaram o início de um acordo bilateral de comércio.

Para Fernandez (2003), o presidente chileno Ricardo Lagos tomou uma série de decisões políticas durante as negociações do acordo, como a sua flexibilização em questões-chave para o país, como meio ambiente e trabalho, já que o governo temia o entrave das negociações com a mudança de governo nos Estados Unidos, pois os democratas, do partido de Clinton, haviam perdido as eleições para os republicanos de George W. Bush. Isso porque, segundo Sebastián Sáez (2005), nos anos recentes no Chile, a política externa e comercial transformou-se em um instrumento de política interna, na medida em que os atores domésticos passaram a ter uma significativa relevância nas decisões de política comercial. De acordo com o autor, no caso da negociação com os Estados Unidos, não alcançar um acordo teria tido significativos custos políticos internos porque as autoridades empreenderam um



ativo processo com o claro objetivo de concluir um acordo com o país, como o grande *lobby* feito pelo país no Congresso norte-americano. Do mesmo modo, ele afirma que ter conseguido um acordo com os Estados Unidos deu importante crédito doméstico ao governo, que se preocupa em enfatizá-lo continuamente.

Enquanto não viabilizava o TLC com os Estados Unidos, o Chile voltou-se para outros parceiros, como o Mercosul, o México e o Canadá, com quem firmou um TLC em 1996. Além de melhorar o acesso de calçados e produtos alimentícios de origem agropecuária com valor agregado e abrir oportunidades para empresas chilenas importarem bens de capital canadenses para ganhar competitividade a um custo muito menor, o TLC com o Canadá tinha também valor instrumental para o Chile firmar um TLC com os Estados Unidos (PORRAS, 2003), da mesma forma que o acordo com o México.

Em relação à União Europeia, o acordo de livre comércio, muito desejado pelo Chile, foi alcançado em novembro de 2002, na forma de acordo de associação econômica. Este acordo envolve três componentes – comércio, cooperação econômica e associação política – e está baseado em listas positivas que estabelecem quotas para cada produto que poderá ser importado com tarifa zero no prazo de dez anos. Desde a entrada em vigor do acordo, 7.299 produtos chilenos gozariam de isenção tarifária na União Europeia, o que equivaleria a 92,4% dos itens tarifados negociados com o bloco e 97,6% do total exportado para a União Europeia (MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, 2009).

A UE é um dos principais destinos das exportações chilenas, um dos maiores investidores estrangeiros no país e a principal fonte de ajuda em matéria de cooperação técnica, o que fazia de grande importância o estabelecimento de uma regulamentação entre o país e o bloco. Em 1990, o Chile já havia firmado o primeiro acordo marco com a então Comunidade Europeia, o qual abarcava um amplo número de questões políticas e sociais, mas sua relevância em termos de liberalização comercial era limitada. Além disso, os europeus impunham aos chilenos grandes barreiras às suas exportações, o que fez com que, no governo Frei, aumentassem as pressões dos empresários pela adoção de

uma política mais pragmática em relação à União Europeia, a qual, apesar disso, era uma aliada política do país, uma das principais apoiadoras da transição para a democracia no Chile.

Como a relação do Chile com as instituições europeias em Bruxelas não estava obtendo resultado, o governo chileno resolveu investir nas relações bilaterais com os países europeus para ganhar apoio dentro da união a fim de que se avançasse para um acordo de livre comércio. A Espanha foi a principal aliada chilena nesta empreitada, já que era um dos maiores investidores estrangeiros no país. Com esse objetivo, o Chile também começou a aproximar-se da EFTA, com a qual acabou por firmar um tratado de livre comércio em junho de 2003.

Esta mudança do Chile em relação à UE foi um dos fatores que fizeram com que, em 1996, o bloco firmasse um acordo marco de cooperação econômica com o país, acordo que criou as bases para a formação de um acordo de livre comércio entre os dois em 2002. Porém, vale destacar aqui que o mais importante foi a mudança de postura europeia em relação ao Chile. Segundo Porras (2003), até então os europeus consideravam que os chilenos apenas queriam se beneficiar do bloco regional (Mercosul), sem assumir nenhum compromisso com ele, o que era visto com maus olhos na UE. Para ela, a postura chilena ameaçava o processo de integração de maior êxito da América Latina, respaldando a influência dos Estados Unidos. Neste mesmo ano, o Chile entrava como membro associado no Mercosul.

Finalmente, no governo Lagos foi firmado um acordo de associação econômica e política entre os dois países. O principal fator que levou a isso foi o interesse da UE em aumentar sua presença na América Latina com a intenção de diminuir a influência norte-americana na região. Como o Mercosul passava por turbulências, a UE resolveu apostar no Chile como primeiro parceiro a possuir um acordo de livre comércio com o bloco na América Latina, principalmente em decorrência do apoio espanhol ao Chile.

Diante do empenho chileno para firmar acordos de livre comércio com os Estados Unidos e a União Europeia, cabe avaliar se foram afinal um bom negócio para o Chile. Chumacero et al. (2004) utilizam um

modelo de equilíbrio geral dinâmico para responder a esta questão, o qual leva em conta o acesso a mercados e outras dimensões não comerciais desses acordos, como propriedade intelectual. Eles chegam ao resultado de que esses acordos trariam ao Chile um aumento permanente do PIB de 1%, o que representa, segundo os autores, um ganho significativo para o país se comparado aos custos de uma década de negociações com os Estados Unidos e a União Europeia.

Em relação à região da Ásia-Pacífico, na década de 1980, o governo Pinochet deu os primeiros passos para ganhar mercados na área, e o governo democrático lançou, em 1992, a estratégia de o Chile ser “ponte” dos produtos latino-americanos para a Ásia. Ainda hoje, esta estratégia continua sendo umas das prioridades do Chile, que tem enfatizado suas relações com um importante número de países da região onde se encontram as economias mais dinâmicas e de maior crescimento do mundo. Entre elas, a Coreia do Sul, com a qual o país firmou um TLC em 2003; a China, com a qual firmou um TLC em 2005; o Japão, com um TLC firmado em 2007; e o P-4, com o qual firmou um acordo de Associação Econômica também em 2005. O TLC Chile-Austrália entrou em vigor em março de 2009, e outros acordos estão sendo negociados com Malásia, Tailândia e Vietnã.

Os acordos preferenciais com os países da região da Ásia-Pacífico eram considerados o elemento-chave que faltava à estratégia bilateral do Chile – o primeiro acordo com a Coreia entrou em vigor em 2004, quando o Chile já havia assinado quinze outros acordos. Segundo Moreira e Blyde (2006), acordos com os países da região, além de oferecerem acesso às exportações chilenas, trariam ganhos de eficiência na medida em que reduziriam os riscos de desvio de comércio em decorrência da diminuição das preferências em relação aos países com os quais o Chile havia firmado acordos anteriormente. Porém, principalmente no caso da China, as barreiras não tarifárias à agricultura, como quotas tarifárias e medidas sanitárias e fitossanitárias, são os obstáculos mais importantes às exportações chilenas (Ministerio de Economía de Chile, 2004, e Gobierno de Chile, 2004 apud MOREIRA; BLYDE, 2006).

A região da Ásia-Pacífico é o principal destino das exportações chilenas, sendo o Japão e a China os principais países compradores de seus produtos, essencialmente de cobre e outros recursos naturais. Um dos desafios do Chile em relação à Ásia é aumentar o número de produtos exportados, o que poderia ajudar a aliviar os riscos ligados à grande concentração de *commodities* nas exportações chilenas (MOREIRA; BLYDE, 2006).

O fato de a região da Ásia-Pacífico ter se tornado o principal destino das exportações chilenas se deveu, em grande medida, a investimentos em recursos humanos feitos no Chile a partir do governo Frei, que possibilitaram o maior conhecimento dos chilenos em relação à região. Foram fundados comitês de estudos sobre a região asiática, o que propiciou uma maior participação do país na APEC, da qual se tornou membro pleno em 1994. Em 1992, o país já era membro associado do Fórum. No governo Lagos, ademais da participação da APEC, o Chile começou a buscar selar TLCs com a região, para, além de melhorar seu acesso aos mercados da Ásia-Pacífico, facilitar a articulação dos chilenos com os países da região, na perspectiva de viabilizar seu projeto de ser “ponte” entre América Latina e Ásia-Pacífico.

Na Ásia, o primeiro país a fazer um TLC com o Chile foi a Coreia do Sul. O objetivo maior era fortalecer a proposta chilena de ser a plataforma entre América Latina e Ásia Pacífico, além do acesso ao mercado coreano. Foi com esta perspectiva que o Chile fez um TLC com o P-4 e com a China, sobre a qual o Chile tem especial interesse no que tange o intercâmbio de bens, serviços e investimentos. Além disso, em relação à China, o Chile quer garantir os seus laços com a maior potência emergente do mundo, que vem ganhando cada vez mais peso político e econômico no sistema internacional. Estes objetivos também estavam presentes no TLC com o Japão. Além disso, o Chile visa, por meio das relações com este país, um maior intercâmbio com um dos países de ponta em tecnologia, informação e biotecnologia. Este último objetivo também é almejado nas relações do Chile com a Índia, com a qual o país estabeleceu um acordo de alcance parcial, que consiste em disciplinas em matéria de acesso a mercado, regras de origem, procedimentos aduaneiros, salvaguardas e solução de contro-

vérsias. O Chile espera, a partir deste, caminhar para um acordo de livre comércio com o país.

### Os interesses do Chile na América Latina

Na América Latina, o Chile firmou TLCs com oito países (México, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicarágua, Panamá, Colômbia e Peru), mantém cinco ACEs (Mercosul, Argentina, Equador, Bolívia e Venezuela) e um acordo de alcance parcial (Cuba). Apesar deste grande número de acordos, a região não é prioridade para o Chile em termos de acesso a mercados, apesar de a América Latina ser o principal mercado para os produtos manufaturados chilenos e do interesse do país em aumentar as vendas externas desse segmento.

Conforme já assinalado, os pequenos e médios industriais que se beneficiariam de acordos com países latino-americanos tiveram posição pouco influente desde o início da estratégia bilateral, enquanto a posição majoritária sustentou sempre que o Chile deveria privilegiar acordos com os países desenvolvidos, como Estados Unidos e União Europeia (PORRAS, 2003).

O destaque dado à negociação e assinatura de acordos de livre comércio com os países latino-americanos revela a presença de interesses que vão além do comércio. Trata-se de estreitar vínculos políticos com a região, objetivo a que o Chile deu grande peso a partir da redemocratização. Além da ênfase na semelhança cultural e histórica, o Chile busca garantir maior segurança em relação aos vizinhos e a países próximos por meio do fortalecimento dos laços de interdependência entre eles.

Com esta estratégia, o Chile pretende combinar dois objetivos: não comprometer suas relações com outros países e regiões, mantendo os ganhos de comércio propiciados pela abertura unilateral, e garantir a inserção regional sem precisar se tornar membro pleno do Mercosul ou do Pacto Andino. Esta estratégia é reforçada por um forte discurso político para a região, principalmente para a América do Sul, sempre presente ao longo do governo democrático chileno. Nas palavras do ministro das Relações Exteriores do Chile, Alejandro Foxley (2006):

“O centro de gravidade de nossa política exterior será a promoção de uma identidade regional comum na América Latina. Com a região, compartilhamos história, cultura, geografia, interesses e objetivos”.

Com os países da América Central, com os quais o Chile firmou um TLC em 1999, o objetivo é consolidar a presença do país na região, permitindo aumentar e reforçar a expansão do intercâmbio comercial e contribuir para a promoção e proteção dos investimentos estrangeiros e de serviços transfronteiriços. Na prática, contudo, esses acordos obtiveram resultados limitados, por envolverem volumes reduzidos, com grande número de exceções impostas em produtos que poderiam levar à criação de comércio (Fischer, 2001 apud SCHIFF, 2002). Mesmo assim, em 1999, o Chile também firmou um acordo de alcance parcial com Cuba e, em junho de 2006, um TLC com o Panamá.

O México foi o primeiro país com que o Chile firmou um acordo bilateral de comércio, em 1991, um ACE considerado uma porta de entrada para o NAFTA. O acordo tinha também valor político, um sinal de reinserção do país na América Latina, pois o México tinha rompido relações diplomáticas com o Chile no governo Pinochet (PORRAS, 2003). Em 1998, os dois países firmaram um TLC, com o objetivo de ampliar o alcance do acordo original. O acordo é, segundo o ministro Foxley (2006), o de maior êxito que o Chile já firmou – 99,7% do comércio entre os dois países se faz sem restrições alfandegárias, segundo a avaliação feita pela Direção Geral das Relações Econômicas Internacionais do Chile em janeiro de 2006. O acordo contém disposições em matéria de acesso a mercado, normas de origem, regulamentações técnicas, medidas sanitárias e fitossanitárias, medidas de salvaguarda, investimentos, comércio de serviços, política de concorrência, propriedade intelectual e solução de controvérsias.

Foi também na perspectiva de retomar as relações diplomáticas e redefinir as relações comerciais para melhorar o acesso ao mercado para seus produtos manufaturados que o governo Aylwin (1990-1994) começou a negociar ACEs com os países do Pacto Andino – Venezuela (1993), Bolívia (1993), Colômbia (1993), Equador (1994) e Peru (1998). O Chile retirou-se do bloco em 1976 e retornou como membro associado em 2006. Com a Colômbia e o Peru, os acordos de com-

plementação econômica firmados em 1993 e 1998, respectivamente, foram substituídos por TLCs em 2006. O Chile também tem interesse em aprofundar seus ACEs com Venezuela, Bolívia e Equador. No caso da Venezuela, interessava ao Chile as importações de petróleo e seus derivados, enquanto o Peru é o principal destino dos investimentos chilenos.

Porras (2003) destaca também o papel político desses acordos no sentido de diminuir as tensões com os países vizinhos. O autor exemplifica com as negociações do acordo com o Peru, que pouco aportaria à estratégia comercial chilena, sendo claramente mais benéfico para o Peru. O governo Frei (1994-2000) teria aceitado os termos negociados pelo interesse em normalizar as relações do Chile com o vizinho do Norte, marcadas por graves conflitos no passado, a ponto de somente em 1993 ter havido acordo para pôr fim a litígios fronteiriços herdados do século XIX.

Neste sentido, Sáez e Valdés (1999) destacam as palavras de José Miguel Insulza, embaixador chileno: “Os acordos de complementação e integração econômica que temos fomentado nos últimos anos, ainda que tenham caráter comercial, podem chegar a ter implicações em termos de incrementar as condições de segurança do Chile em nosso entorno regional”. Segundo a teoria liberal das relações internacionais, o comércio, por aumentar a interdependência entre países, aliado à democracia, é um meio importante de aproximar os Estados, estimulando a cooperação e aumentando os custos de um possível conflito.

Outro interesse chileno em fazer acordos bilaterais de comércio com os países andinos é estimular a ação política coordenada em Fóruns Econômicos Internacionais. Ademais, em especial no caso de Peru e Bolívia, o governo chileno também procura viabilizar corredores bioceânicos que consolidem fisicamente o projeto chileno de ser a “ponte” entre as economias do Cone Sul e a área do Pacífico, especialmente o Leste Asiático (ROSS, 2006).

Além dos países andinos, o Chile firmou um ACE com a Argentina em 1992 e outro com o Mercosul, em 1996. No caso da Argentina, com quem o Chile também esteve envolvido em disputas territoriais

que quase chegaram a um conflito armado no final dos anos 1970, o acordo poderia ser visto também como meio para diminuir os conflitos tendo em vista que a Argentina é a principal fornecedora de gás natural do Chile.

Além disso, a Argentina é o terceiro destino das exportações chilenas na América Latina, um dos principais destinos dos investimentos chilenos e um dos membros plenos do Mercosul, o qual tem papel importante para o Chile nas negociações multilaterais. É nesta perspectiva que o Chile tenta também aumentar os laços com o Brasil, além de o país ser o principal destino dos produtos manufaturados chilenos. Nas palavras do ministro Foxley (2006): “Com o Brasil, é essencial estreitar substancialmente nossos vínculos, reconhecendo a capacidade deste país em influir como potência regional e global e seu papel de equilíbrio em nosso entorno”.

Em relação ao Mercosul, o principal objetivo do Chile ao firmar um ACE em 1996, tornando-se membro associado do bloco, era ter acesso com tarifa zero, ou relativamente baixa, ao vasto mercado do bloco para seus produtos manufaturados, com mais de 200 milhões de habitantes. Porém, como visto na seção anterior com Harrison et al. (1997), o Chile teria ganhos modestos com o acordo com o Mercosul mesmo se sua própria tarifa unilateral se reduzisse a 6% e perderia se a tarifa unilateral fosse mais elevada.

Outros interesses chilenos em relação ao Mercosul eram e continuam sendo: avançar na redução de barreiras não tarifárias e na liberalização de serviços e investimentos; promover o desenvolvimento e a utilização da infraestrutura física, com especial ênfase no estabelecimento de interconexões bioceânicas; e estimular a complementação e cooperação econômica, energética, científica e tecnológica.

Ao mesmo tempo, existiam propósitos de associação política, o que se expressa na participação chilena em diversas instâncias de coordenação do bloco, principalmente no Mecanismo de Consulta e Concerto Político do Mercosul, implantado em julho de 1997. O objetivo do Chile seria ampliar e sistematizar a cooperação com os países do Mercosul e buscar posições comuns perante as negociações no âmbito



extrarregional e multilateral. Teria sido este interesse de caráter político que quase levou a integração plena do Chile ao Mercosul no ano 2000. Esta tentativa teria também contribuído para que os Estados Unidos finalmente negociassem um TLC com o Chile, processo que foi aguardado pelos chilenos por mais de dez anos (MAIA JÚNIOR; CARVALHO, 2008).

Na criação do Mercosul, o Chile foi convidado a se tornar membro pleno do bloco, o que os líderes chilenos já não haviam aceitado à época por razões compreensíveis, segundo Agosin (2000): as tarifas médias do Mercosul eram mais altas do que as do Chile, sendo particularmente altas para bens de capital (16%) e computadores (14%). O autor diz que, sendo o Chile uma economia pequena e aberta, com pouca coisa a proteger – menos ainda bens de capital e computadores –, é de seu interesse manter o preço desses bens o mais baixo possível. Filiar-se ao Mercosul, assim, implicaria um considerável desvio de parceria comercial, de produtores mais eficientes para a Argentina e Brasil, além da imposição de tarifas mais elevadas sobre bens que nenhum desses países poderia fornecer.

Schiff (2002) salienta também que a parceria com o Mercosul faz com que o Chile produza e exporte produtos em que não tem vantagens comparativas, com o benefício das preferências de acesso ao mercado do bloco, o que reduz a exposição desses setores à concorrência internacional. Para o autor, esse acesso preferencial traz ganhos estáticos, mas faz com que o Chile se torne mais dependente das economias do Mercosul e menos capaz de responder às flutuações econômicas por meio de redirecionamento de exportações. Schiff (2002) argumenta ainda que a integração mais estreita com o bloco poderia aumentar a transmissão da volatilidade econômica dos países do bloco à economia chilena, aumentando custos para os exportadores do país.

Além disso, à medida que o governo chileno seguia avançando sua estratégia comercial baseada nos acordos bilaterais, aumentavam as diferenças em matéria de comércio internacional com os governos do Mercosul, já que o bloco tem uma postura mais cautelosa e pautada por preocupações em relação aos impactos de esquemas de liberalização preferencial sobre sua indústria e seus mercados domésticos.

Diante disso, a opção do governo Frei para ter acesso ao mercado de Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai com a criação do Mercosul foi fazer parte do bloco como membro associado, ou seja, não se comprometendo com a união aduaneira. O Chile participa na qualidade de convidado das reuniões dos organismos do bloco e efetua convênios sobre matérias comuns, participa dos debates políticos, mas não dos mecanismos decisórios. Além disso, o ACE que faz do Chile membro associado ao Mercosul era visto pelo governo chileno como uma alternativa diante do travamento das negociações com o NAFTA, que desde o começo da década de 1990 havia se tornado prioridade para o Chile.

O ACE entre Chile e Mercosul previa a criação de uma área de livre comércio entre as partes em 2004/2006 e o estabelecimento de um cronograma de desgravação tarifária aplicável sobre os gravames vigentes para terceiros países no momento do despacho das mercadorias. As reduções são anuais, progressivas e automáticas. Cerca de 80% dos itens de dedução começaram sua liberalização em 1º de outubro de 1996, data em que o acordo entrou em vigência. Além das disposições sobre o acesso a mercado, o acordo inclui também práticas comerciais desleais, medidas de salvaguarda, solução de controvérsias, valor das aduanas, regulamentos técnicos, medidas sanitárias e fitossanitárias, medidas de fomento às exportações e propriedade intelectual.

Mesmo já tendo feito o ACE com o Mercosul, o governo de Frei seguia sugerindo a possibilidade de que o país ingressasse no Mercosul como membro pleno, com a garantia de que mantivesse certa autonomia na política comercial (PORRAS, 2003). Mas, segundo o autor, a maior parte da comunidade empresarial, os partidos políticos e algumas instituições governamentais se opuseram a esta possibilidade, e os graves efeitos econômicos da crise asiática no Chile e na América Latina levaram o governo chileno a descartar essa possibilidade. De fato, a crise asiática atingiu fortemente o Chile, afetando as exportações, em especial as tradicionais. O índice de preços unitários das exportações caiu em 9% no biênio.

O contexto desfavorável da crise asiática na América Latina já vinha sendo superado quando da eleição do presidente Ricardo Lagos, em 2000. Desde sua eleição, Lagos tratou de manifestar interesse em fazer com que o Chile se tornasse membro do Mercosul, apesar do aumento na diferença entre as tarifas alfandegárias do Chile e do Mercosul, com o corte progressivo da tarifa alfandegária média chilena de 11% em 1999 para 6% em 2003, mantida a taxa aduaneira média de 20% do Mercosul. Para Lagos, o Chile conseguiria uma plena inserção no mundo cada vez mais globalizado por meio da inserção na América Latina (La Tercera, 21/02/2000).

Segundo Porras (2003), além da recuperação econômica, outros motivos influenciaram a iniciativa de Lagos, em especial a avaliação de membros influentes do governo no sentido de que, em um mundo de blocos regionais, o Chile teria mais opções aliando-se com os seus sócios regionais. Havia também a convergência ideológica entre Lagos, Fernando de la Rúa e Fernando Henrique Cardoso em torno da chamada Terceira Via sul-americana.

As condições para a integração do Chile como membro pleno do Mercosul, aceitas pelo Mercosul, eram de que o país poderia manter sua diminuição unilateral das tarifas alfandegárias até chegar aos 6% em 2003, enquanto o Mercosul rebaixaria sua tarifa aduaneira comum (PRÓXIMO..., 2000). O Chile teria também liberdade de negociar acordos bilaterais com os países que estimasse conveniente (MERCOSUR: PIDEN..., 2000).

As negociações formais para definir o processo de adesão do Chile ao Mercosul começaram em 12 de outubro de 2000, e em dezembro, durante a Cúpula de Florianópolis, se iniciaria o período de dezoito meses de trabalho no qual se discutiriam e negociariam as condições de acesso do Chile, o que acabou não ocorrendo. Isso porque, dias antes, os Estados Unidos convidaram o país a retomar as negociações de um TLC, pelo qual o Chile esperava desde o início da década de 1990 e o que era uma das prioridades comerciais do governo Lagos, segundo Porras (2003). Isso gerou fortes reações dos membros do Mercosul, principalmente por parte dos brasileiros, cuja estratégia era

a de ampliar o Mercosul para depois negociar com uma posição mais forte a ALCA, o que levou o Chile a indeferir sua adesão plena ao bloco.

A possibilidade de se integrar plenamente ao Mercosul pode ter contribuído para que os Estados Unidos finalmente negociassem um TLC com o Chile, já que não seria interessante um Mercosul fortalecido para conseguir negociar em melhores condições os termos da ALCA e, em consequência, fazer frente ao projeto norte-americano de retomar o terreno político na região. Além disso, o TLC com o Chile significava para os Estados Unidos estabelecer precedentes para as futuras negociações com os países latino-americanos, incluindo temas como compras governamentais, assim como regras de propriedade intelectual mais abrangentes que as da OMC. Ademais, um não acordo com o Chile, considerado a economia mais aberta de toda a América do Sul, constituiria um ponto negativo para a política norte-americana, podendo afetar suas pretensões futuras de se ter uma área de livre comércio englobando todas as economias do continente.

Além disso, essa decisão apaziguou os ânimos contrários à integração plena ao Mercosul, compostos pelos partidos de oposição, agricultores e mesmo os produtores de manufaturados. Os primeiros criticavam amplamente a decisão, dizendo que esta poderia minar a autonomia chilena, condição que tanto havia beneficiado o Chile até então. Os segundos, que já haviam se oposto ao ACE, diziam que o acordo tinha sido um dos “piores negócios” entre 1992 e 1999 para o setor, em razão dos grandes déficits. Por último, os terceiros diziam que as vantagens obtidas com o ACE tinha sido pouco relevantes, já que os países do bloco, em especial o Brasil e a Argentina, impunham barreiras técnicas e sanitárias aos produtos chilenos. Para enfrentar a crise de 1998-1999, por exemplo, o Brasil impôs 37 travas, e a Argentina 23, às importações chilenas (PRÓXIMO..., 2000). Diante das incertezas em relação à política comercial do Mercosul, somadas à volatilidade econômica da Argentina, Schiff (2002) afirma que o Chile perderia muito em credibilidade se ingressasse como membro pleno do bloco.

## Considerações Finais

As evidências apresentadas permitem sustentar que a busca de acordos bilaterais pelo Chile manteve os componentes essenciais da opção pela abertura comercial unilateral e generalizada seguida desde os anos 1970, com a preservação da tarifa externa unilateral em níveis reduzidos, de 6% para a quase totalidade dos produtos.

A combinação de acordos preferenciais variados com a abertura unilateral e ampla permite afirmar também que o Chile pratica o que se chama de “regionalismo aditivo”, ou seja, o uso de acordos preferenciais com o objetivo de avançar progressivamente para uma abertura em níveis semelhantes com a maioria dos parceiros do país.

A estratégia chilena, contudo, apresenta a peculiaridade de combinar esta política comercial com objetivos políticos e de segurança, especialmente em relação aos países vizinhos e à América Latina como um todo. Alguns acordos firmados na região não oferecem ganhos comerciais relevantes, mas permitem melhorar as relações com vizinhos com histórico de conflitos e também com países de que o Chile depende para segurança energética. Os acordos bilaterais permitem que o Chile alcance estes objetivos políticos sem precisar aderir como membro pleno aos blocos regionais, adesão que implicaria mudanças substanciais na política de abertura comercial ampla e unilateral.

A avaliação dos resultados da política de acordos bilaterais confunde-se com a avaliação do modelo de desenvolvimento baseado em exportações de produtos com forte peso de recursos naturais, modelo que o bilateralismo não alterou. Pode-se supor que esse é o principal motivo para a escassez de trabalhos críticos sobre os acordos bilaterais. A maior parte das críticas está dirigida às dificuldades de superar a dependência de recursos naturais na pauta exportadora e os riscos que isso pode implicar para a economia do país.

Outras críticas questionam se acordos com o Mercosul e países em desenvolvimento podem ser prejudiciais. Alguns autores apontam que a preservação da tarifa externa geral de 6% impede que haja prejuízos para o modelo exportador. Outros afirmam que os ganhos de setores da indústria chilena no Mercosul, pela tarifa externa comum do bloco que protege os produtos chilenos da concorrência internacional nesses

mercados, poderiam dificultar a reação mais rápida do país a mudanças na economia internacional. Nesse caso, porém, é importante destacar que as exportações chilenas de produtos manufaturados têm seu maior mercado na América Latina, no Mercosul em especial, o que pode contribuir para a diversificação da sua pauta de exportações.

Por fim, as críticas sobre a pouca relevância dos mercados da América Latina e de outros países em desenvolvimento, diante das vendas para os países centrais, não consideram os ganhos em termos de objetivos políticos e de segurança para o país. Além de interesses econômicos, esta estratégia procura atender aos interesses nacionais nos âmbitos político, estratégico e de segurança em relação a seus vizinhos e países próximos.

---

## Notas

1. “Nos Estados Unidos, o representante especial para o comércio, Zoellick, descreveu a estratégia de regionalismo norte-americana como um meio de atingir objetivos econômicos de curto prazo, quebrar a lentidão das negociações multilaterais e alcançar objetivos estratégicos e de longo prazo que podem ser adotados na liberalização do comércio” (BURFISHER et al., 2003, p. 1-2).
2. Esta e as demais citações de originais estrangeiros forem livremente traduzidas para este artigo.
3. As estatísticas da OMC tendem a aumentar o número de APCs, já que elas são baseadas em requisitos de notificação desses acordos que não refletem o número físico deles. Os APCs que possuem regras em bens e serviços devem ser notificados duas vezes, sobre o artigo XXIV do GATT, que regulamenta os bens, e do artigo V do GATS, que regulamenta os serviços.
4. Dados extraídos do documento “The changing landscape of regional trade agreements: 2006 update”, publicado pela OMC em 2007.
5. Kuwayama et al. (2005).
6. Sobre o processo de negociação do TLC do Chile com os EUA, ver Maia Júnior e Carvalho (2008).

## Referências Bibliográficas

AGOSIN, Manuel R. Comercio y crecimiento en Chile. **Revista de la Cepal**, n. 68, p. 79-100, 1999.

\_\_\_\_\_. Estrágia comercial do Chile – uma questão de enfoque. 2000. Disponível em: <<http://ioa.ucsd.edu/publications/article.html?typeid=1&aid=623>>. Acesso em: 2009.

BURFISHER, Mary E.; ROBINSON, Sherman; THIERFELDER, Karen. Regionalism: old and new, theory and practice. In: **The International Agricultural Trade Research Consortium (IATRC) Conference**. Capri, 2003.

CHUMACERO, Rómulo A.; FUENTES, Rodrigo; SCHILIDT-HEBBEL, Klaus. Chile's free trade agreements: how big is the deal? 2004. Disponível em: <<http://www.bcentral.cl/estudios/documentos-trabajo/pdf/dtbc264.pdf>>. Acesso em: 2009.

DE GREGORIO, José. Bonanza del cobre: impacto macroeconómico y desafíos de política. **Estudios Públicos**, Santiago, n. 103, p. 17-42, invierno 2006.

DEVLIN, Roberto; ESTEVADEORDAL, Antoni. ¿Que hay de nuevo en el nuevo regionalismo de las Américas? 2001. Disponível em: <[http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e-cartaINTAL\\_62.pdf](http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/e-cartaINTAL_62.pdf)>. Acesso em: 2009.

FERNANDEZ, José Ángel. Tratado de Libre Comercio Chile-USA. 2003. Disponível em: <[http://www.cesla.com/analisis/archivos/TLC\\_ChileUsa.pdf](http://www.cesla.com/analisis/archivos/TLC_ChileUsa.pdf)>. Acesso em: 2009.

FIORENTINO, Roberto V.; VERDEJA, Luis; TOQUEBOEUF, Christelle. The changing landscape of regional trade agreements: 2006 update. 2007. Disponível em: <[http://www.wto.org/English/res\\_e/booksp\\_e/discussion\\_papers8\\_e.pdf](http://www.wto.org/English/res_e/booksp_e/discussion_papers8_e.pdf)>. Acesso em: 2009.

HARRISON, Glenn W.; RUTHERFORD, Thomas F.; TARR, David G. Trade policy options for Chile. A quantitative evaluation. **Policy Research Working Paper No. 1783**, World Bank, Washington, DC, 1997.

\_\_\_\_\_. Chile's regional arrangements: the importance of market access and lowering the tariff to six percent. **Documentos de Trabajo N° 238**, Banco Central de Chile, 2003.

KUWAYAMA, Mikio; KUWAYAMA Yusuke. The comprehensiveness of Chilean free trade agreements. 2002. Disponível em: <[http://www.ide.go.jp/English/Publish/Apec/pdf/apec13\\_wp7.pdf](http://www.ide.go.jp/English/Publish/Apec/pdf/apec13_wp7.pdf)>. Acesso em: 2009.

KUWAYAMA, Mikio; LIMA, José Duran; SILVA, Verónica. Bilateralism and regionalism: re-establishing the primacy of multilateralism a Latin American and Caribbean perspective. **Cepal – Serie Comercio Internacional**, n. 58, 2005.

MAIA JÚNIOR, Ronaldo V.; CARVALHO, Carlos E. O Tratado de Livre Comércio Chile-EUA: a estratégia chilena como um jogo de dois níveis. São Paulo: PUC-SP, 2008. [Mimeo].

MASHAYEKHI, Mina; PURI, Lakshmi; ITOL, Taisuke. Multilateralism and regionalism: the new interface. 2005. Disponível em: <[http://www.unctad.org/en/docs/ditctncd20047ch1\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/ditctncd20047ch1_en.pdf)>. Acesso em: 2009.

MELLER, Patricio. Regional free trade agreements as an alternative to unilateral liberalization: the case of Chile. In: SAUTTER, H; SCHINKE, R. (Ed.). **Stabilization and reforms in Latin America**: where do we stand. Frankfurt: Ibero-Amerika Institut fur Wirtschaftsforschung de Unversitat Göttingen, 1996.

MERCOSUR ACEPTA condiciones de Chile. **La Tercera**, 27 set. 2000.

MERCOSUR: PIDEN que Brasil sea severo al exigir compensaciones de Chile. **La Segunda**, 4 dez. 2000.

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES. Evaluación de las relaciones económicas entre Chile y los países de la Unión Europea a cinco años de vigencia del acuerdo de asociación. Departamento de Estudios e Informaciones, 2009. Disponível em:

<[http://cms.chileinfo.com/documentos/2009\\_Eval\\_5to\\_Agno\\_Acuerdo\\_Chile\\_UE.pdf](http://cms.chileinfo.com/documentos/2009_Eval_5to_Agno_Acuerdo_Chile_UE.pdf)>. Acesso em: 2009.

MOGUILLANSKY, Graciela; SALAS, Juan Carlos; CARES, Gabriela. Capacidad de innovación en industrias exportadoras de Chile: la industria del vino y la agroindustria hortofrutícola. **Serie Comercio Internacional**, n. 79. Santiago: Cepal, 2006.



MOREIRA, Mauricio Mesquita; BLYDE, Juan. Chile's integration strategy: is there room for improvement? 2006. Disponível em: <<http://www.iadb.org/IDB-Docs.cfm?docnum=986150>>. Acesso em: 2009.

OMC. Examens des politiques commerciales: Chili. 2003. Disponível em: <[http://www.wto.org/french/tratop\\_f/tpr\\_f/tp224\\_f.htm](http://www.wto.org/french/tratop_f/tpr_f/tp224_f.htm)>. Acesso em: 2009.

PANAGARIYA, Arvind. The regionalism debate: an overview. **The World Economy**, v. 22, n. 4, 1999.

PORRAS, José Ignacio. La estrategia chilena de acuerdos comerciales: un análisis político. **Cepal – Serie Comercio Internacional**, n. 36, 2003.

PRADO, Luis Carlos Delorme. Mercosul como opção estratégica de integração: notas sobre a teoria da integração e estratégias de desenvolvimento. **Ensaio FEE**, v. 18, n. 1, p. 276-299, 1997.

PRÓXIMO gobierno busca mayor presencia en el pacto a pesar de las críticas. Los desafíos de Lagos en el Mercosur. **La Tercera**, 21 set. 2000.

ROSS, César. Chile: los desafíos de la política exterior de Michelle Bachelet. 2006. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs-esp.org/20060401faenespessay060209/cesar-ross/chile-los-desafios-de-la-politica-exterior-de-michelle-bachelet.html>>. Acesso em: 2009.

SÁEZ, Sebastián. La formulación de la política comercial en Chile: una revisión. 2005. Disponível em: <<http://www.iadb.org>>. Acesso em: 2009.

\_\_\_\_\_; VALDÉS, Juan Gabriel. Chile y su política comercial “lateral”. **Revista de la Cepal**, n. 67, p. 81-94, 1999.

SCHIFF, Maurice. Chile's trade and regional integration policy: an assessment. **The World Economy**, v. 25, n. 7, 2002.

SILVA, Verónica. Estrategia y agenda comercial chilena en los años noventa. **Cepal – Serie Comercio Internacional**, n. 11, 2001.

## Resumo

### **Acordos Bilaterais de Comércio como Estratégia de Inserção Regional e Internacional do Chile**

O trabalho analisa a mudança na estratégia de inserção regional e internacional do Chile no começo dos anos 1990, com ênfase em acordos comerciais bilaterais, depois de ter praticado a abertura comercial generalizada desde meados da década de 1970. A opção por acordos bilaterais foi adotada pelo primeiro governo democrático, como parte da orientação de manter e aprofundar a abertura externa empreendida pela ditadura, e conseguiu ampliar as vendas externas e diversificar produtos e destinos. As exportações têm papel decisivo na economia chilena, aberta e pequena, e os 24 acordos bilaterais de comércio com diferentes países e regiões, além de outros em negociação, podem ser explicados pelo esgotamento das possibilidades de ampliar o comércio por meio de reduções adicionais da tarifa externa unilateral, hoje em 6% para quase todos os produtos. A formação de uma rede de acordos bilaterais ampla e diversificada, contudo, tem também interesses políticos, estratégicos e de segurança em relação a vizinhos e a países próximos, além de evitar que o Chile precise se integrar, como membro pleno, a blocos regionais para garantir seus interesses, o que amplia as possibilidades de lidar com diferentes e importantes parceiros no âmbito internacional.

**Palavras-chave:** Chile – Acordos Bilaterais de Comércio – Acordos Regionais de Comércio – Tratados de Livre Comércio

---

## Abstract

### **Bilateral Trade Agreements as Chile's Strategy for Regional and International Insertion**

The paper analysis the change of Chile's regional and international strategy of insertion through bilateral trade agreements in the beginning of the 90s, after a generalized trade opening since the middle of the 70s. The bilateral trade agreements strategy was set up by the democratic governments as part of the direction

of maintaining and deepening the unilateral trade liberalization undertaken by the dictatorship, enlarging exports and diversifying products and markets. Exports have a decisive role in Chile's economy, open and small. The 24 bilateral trade agreements already signed with different countries and regions (besides others under negotiation) can be explained by the exhaustion of the unilateral tariff reduction, today in 6% for the majority of products, in trade creation. Nevertheless, the implementation of a large and diversified net of bilateral trade agreements also have political, strategic and security interests regarding the neighbors and near countries. This strategy also gives Chile the choice of not taking part in regional blocks to guarantee its interests, which increases its ability to deal with different and important partners in the international level.

**Keywords:** Chile – Bilateral Trade Agreements – Regional Trade Agreements – Free Trade Agreements