

¿BUENAS INTENCIONES SIN BUENOS RESULTADOS? EL COMERCIO ENTRE BOLIVIA Y CHILE DURANTE LA VIGENCIA DEL ACUERDO ACE No. 22.

**Luis Mella Salinas
Karla Villagra Rodríguez**

RESUMEN

Las relaciones entre Bolivia y Chile han sido complejas oscilando durante muchos años entre la cooperación y el conflicto. En el marco de un enfoque cooperativo se firmó en 1993 un acuerdo de complementación económica denominado ACE No. 22 que buscaba un entrelazamiento más profundo de ambas economías y, una expansión del comercio bilateral.

Las pretensiones del acuerdo eran significativas y se consideraron tanto los derechos aduaneros como otras medidas económicas que comprometieran a ambos países en el logro de los objetivos; sin embargo, el comercio bilateral no ha mostrado entre 1993 y el 2007 una evolución que cumpla con la expectativa de fortalecerse mutuamente como mercados importantes para el comercio.

Palabras clave: Acuerdos, integración, comercio, cooperación.

ABSTRACT

The relations between Bolivia and Chile has been complex with phases of cooperation and conflict during many years. In the context of cooperation, in 1993 both countries signed an economic agreement to obtain a special and deep vinculation and to insure more trade between them.

The objectives of this agreement were ambitious and many economic tools were included in the document to apply in each economy establishing a strong link; however, the bilateral trade has not showed an important evolution like the trade of every country with the rest of the world, in a long term scope.

Key words: Agreements, integration, trade, cooperation.

I.- Introducción.

A pesar de carecer de relaciones diplomáticas y de una historia en sus vínculos bilaterales que ha oscilado entre el acercamiento con cooperación y un frío distanciamiento con matices de alta tensión, en abril del año 1993 fue firmado por las Repúblicas de Bolivia y Chile un Acuerdo de Complementación Económica, denominado ACE No. 22.

Tal acuerdo contemplaba una serie de objetivos y medios que pretendían crear una vinculación comercial más estrecha en el marco de un contexto internacional donde lo económico-comercial lograba una posición preferencial en las agendas de los países; donde esta oportunidad emergía como una forma de mover las relaciones bilaterales hacia un esquema de cooperación y, de ser profundizado este, darle un soporte más estable a una lógica colaboradora de cara al futuro; y, donde se agregaba otro acuerdo a la política comercial chilena de la época, instalada en la senda de buscar en lo bilateral la apertura de los mercados para sus exportaciones.

Precisamente, en el marco de sus relaciones aquel sumaba al conjunto de iniciativas que históricamente pretendían acercamientos y cooperación luego de su confrontación militar del siglo XIX; y, entre las cuales se pueden contar el Tratado de Paz, Amistad y Comercio, y Protocolo Complementario de 1904; el Protocolo Comercial de 1906; la Convención Telegráfica de 1907; La Convención de Tráfico Comercial de 1914; el Convenio Sanitario de 1951; el Acuerdo sobre Oleoducto entre Sica Sica y Arica de 1957; el Protocolo adicional sobre Cooperación en Salud de 1978; el Acuerdo sobre Transporte Aéreo Internacional de 1993; y, el Convenio sobre Controles Fronterizos Integrados de Frontera de 2004.

A pesar de la constante representación de Bolivia a Chile, respecto a su necesidad de salida soberana al mar, el acuerdo instalaba también expectativas favorables de beneficio mutuo luego de una década de desempeño económico notablemente magro para la Región de América Latina; década donde los esfuerzos de recuperación significaron importantes ajustes estructurales de alto costo social, e

incluso atendiendo el hecho no menor en la Región respecto a que, iniciada la década de los años 90 todavía algunos países no lograban encontrar una senda clara de recuperación económica.

Como datos a tener en cuenta, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) el crecimiento promedio anual del PBI real de Bolivia en el periodo 1980-1990 fue solo del 0,2%; en tanto el per cápita de -1,9; en el caso chileno el promedio anual en igual periodo fue de 3,0% real y del 1,4% per cápita.

El ACE No. 22 no era por tanto un evento que se materializaba en un vacío de acontecimientos en el contexto internacional, no era ajeno a las condiciones internas de cada país, a sus intereses nacionales, ni tampoco a la historia particular observada en los vínculos boliviano- chilenos

De aquello, sus resultados no estaban acotados a lo meramente económico-comercial, sino también involucraban de manera importante las otras dimensiones o niveles de las relaciones bilaterales, históricamente sensibles derivadas de la confrontación bélica ocurrida entre ellos, creándose con los primeros un particular clima para los vínculos políticos entre ambos Estados. A fin de cuentas, un conjunto de consideraciones y apreciaciones que le agregaban un valor diferenciador y, sin duda, hacían que este acuerdo logrado adquiriese la cualidad de estratégico.

Precisamente, por todo lo anterior es que emerge la pertinencia de revisar el ACE No. 22, no tan solo respecto de su contenido, intenciones, objetivos y medios, sino también acerca de los resultados concretos del comercio bilateral ocurrido desde la firma del acuerdo y hasta el año 2007 (que se cuenta con datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL), a fin de establecer el entrelazamiento efectivo que pudo darse entre Bolivia y Chile durante este periodo.

Visto de otro modo, constituyen objetivos de este trabajo el identificar y exponer los principales aspectos del acuerdo ACE No. 22, dar breve cuenta del contexto en el que se logró, las implicaciones generales del mismo, así como también establecer las características más relevantes de las partes signatarias. Además, observar y determinar cómo ha evolucionado el comercio boliviano-chileno entre 1993 y 2007,

tanto respecto de su propia dinámica como de aquella observada por el comercio exterior de ambos países.

Finalmente, se pretende también reflexionar sobre los resultados alcanzados en el comercio bilateral durante el periodo de estudio, a la luz de los objetivos del acuerdo. Todo enmarcado en el propósito de contribuir a la comprensión y caracterización de las relaciones bilaterales observadas entre dos países sudamericanos y limítrofes.

II.- El Acuerdo de Complementación Económica, sus Implicaciones y las Partes Signatarias.

El acuerdo alcanzado por ambos países del tipo ACE indicado, fue una opción tomada de lo contenido en el Tratado de Montevideo suscrito en el año 1980 por Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

Sobre el Tratado de Montevideo es importante relevar que, no solo contenía modalidades de acuerdos, sino también que este dio origen a la denominada Asociación Latinoamericana de Integración ALADI, en tanto una iniciativa que pretendía darle continuidad al proceso de integración en América Latina, recrear un medio para alcanzar un desarrollo económico- social armónico y equilibrado; y, según la propia letra del acuerdo, llegar a constituir un mercado común latinoamericano en el largo plazo.

Para comprender mejor el tipo de acuerdo ACE y verificar entonces el nivel de compromiso al que arribaron ambos países, es pertinente recurrir precisamente al Tratado de Montevideo y, específicamente tener en cuenta los artículos que ilustran la complementación económica.

En este sentido se encuentran el artículo 4º, que reconoce la creación de un área de preferencias económicas compuesta por los países signatarios; el artículo 7º, que permite a parte de sus integrantes firmar acuerdos denominados de alcance parcial, en el entendido que era un paso previo a la multilateralización (y a ese mercado común declarado en el Tratado); el artículo 8º que establece distintos tipos para estos acuerdos, tales como los comerciales, de complementación económica,

agropecuarios, de turismo, de medio ambiente, etc.; el artículo 9º sobre normas generales que rigen para estos acuerdos parciales; y, finalmente al artículo 11º, que identifica los objetivos de los acuerdos de complementación económica siendo, entre otros, el de promover el aprovechamiento de los factores de producción, facilitar la concurrencia de productos al mercado internacional e impulsar el desarrollo de los países.

El marco regional de intenciones económicas, en tanto lo contenido en el Tratado de Montevideo, fue así el que amparó los intereses de ambos gobiernos y permitió formalizarlos a través de un tipo de acuerdo como el ACE que, no los obligaba a escalar en concesiones mutuas que significaran constituir, de entrada, una iniciativa de mercado común con sus respectivas exigencias, sino que disponer de opciones acordes a sus propias realidades y requerimientos. Se dio así la oportunidad de, sin perder la intención regional signada como de largo plazo, realizar aproximaciones convenientes a las dos partes, concordando intereses a través de las formas de intercambio consideradas en aquella definición de marco más amplio.

Este recurso regional fue así mismo funcional a dos países que, careciendo de relaciones diplomáticas, dieron cuenta a su vecindario y al resto del mundo acerca de la posibilidad y capacidad de sus gobiernos de avanzar en sus relaciones bilaterales, específicamente atendiendo la perspectiva “vertical” de ellas que, les permitió no estancarse por los intereses en conflicto sino ampliar el campo de observación a las distintas áreas en que tales relaciones se manifiestan y, donde era viable una perspectiva cooperativa.

Fue también un recurso que los instaló en la tendencia comercial de la época, signada por la emergencia en la agenda internacional de los temas económicos y principalmente comerciales, vinculados a las asociaciones de Estados y la construcción de espacios de integración. Particularmente, los posicionó de cara a la forma como evolucionaban las negociaciones comerciales multilaterales en esos años (léase Ronda Uruguay del GATT).

Y, fue además un logro que se sumó a las distintas iniciativas que la historia mostraba a esa fecha, en términos de las diferentes formas de acercamiento y cooperación diseñadas y aplicadas prácticamente desde el término de la Guerra del Pacífico o también conocida como Guerra del Salitre que, en el siglo XIX había enfrentado a Bolivia y Perú por un lado, y a Chile por otro.

Por tanto, no menor es que este ACE fuese también una contribución a la oferta de seguridades y confianzas tanto mutuas como al interior de cada país, respecto a las condiciones para llevar a cabo intercambios comerciales y ampliación recíproca de los mercados; a la par del acercamiento político entre ambos Estados, aún en la situación que se encontraban las relaciones diplomáticas.

Sin perjuicio de todo lo anterior, Acuerdo e implicaciones, es necesario considerar que, lo alcanzado era entre dos partes de condiciones económicas disímiles. Si bien el Banco Mundial en 1992 ubicaba a ambos países como parte del grupo de ingreso mediano, dentro de aquella categoría la posición individual mostraba diferencias. Bolivia se encontraba más cerca del límite inferior, en tanto Chile del límite superior o aproximado a aquellos considerados como de ingreso mediano alto.

A pesar de estas diferencias de nivel, la evolución que observaban algunos indicadores macroeconómicos era similar y, auspiciosa para proveerle de un ambiente favorable a la concreción y expectativa de beneficio derivado del acuerdo.

El siguiente cuadro permite presentar un perfil de los dos países en la época en que se alcanzó el arreglo en cuestión, a razón:

Cuadro No. 1
Caracterización de los Países Signatarios del ACE No. 22

INDICADORES	BOLIVIA	CHILE
Superficie (miles de Km.).	1.099	757
Población (en miles de habitantes) (1).	6.573	13.100
Esperanza de vida al nacer (años) (1).	60	72
Analfabetismo de adultos (en porcentaje) (1).	23	7
Producto Bruto Interno (en millones de US\$ corrientes) (2).	5.643,9	41.140,6
PBI per cápita (en US\$ corrientes) (2).	818,7	3.092,0
Exportaciones (en millones de US\$ FOB) (2)	608,4	10.007,4
Importaciones (en millones de US\$ FOB) (2)	1.040,8	9.285,4
Coefficiente de Apertura Comercial Global (2)	0,29	0,47
Crecimiento del Comercio Global (tasa promedio anual periodo 1985-1990)	10,3	23,1
Crecimiento del PBI real (tasa promedio anual periodo 1980-1990).	0,2	3,0
Inflación en porcentaje (tasa promedio anual periodo 1980-1990).	317,9	20,5

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la CEPAL y del Banco Mundial.

(1) Datos de 1990.

(2) Datos de 1992

Si bien podría realizarse una caracterización más exhaustiva, los datos presentados en el cuadro precedente permiten formarse una idea de las condiciones que observaban los socios en la época de arribo al acuerdo. Así, con una extensión territorial mayor que la chilena y una población de casi la mitad de su socio, hacia 1992 Bolivia mostraba indicadores básicos menos favorables que Chile.

En términos relativos, el PBI de este último era más de 7 veces el boliviano; y si la mirada es por habitante la relación se acercaba a 4 veces. Sobre este indicador es importante también tener en cuenta que, mientras Chile se ubicaba por encima del PBI per cápita promedio de América Latina y el Caribe en el año 92, Bolivia no alcanzaba a representar un tercio de este.

Por otro lado, la población chilena que nace en aquella época vive en promedio más tiempo que la boliviana y un porcentaje mayor cuenta en esos años como alfabeto.

En materia de comercio exterior, el valor de las exportaciones chilenas también era superior en más de 16 veces el valor de lo exportado por Bolivia en 1992; y respecto de las compras al resto del mundo, las chilenas eran 9 veces las bolivianas. Con estos valores y el PBI de cada uno, a ese año el coeficiente de apertura comercial global es otro indicador que releva diferencias; el comercio exterior en Chile tiene un mayor peso relativo en la economía que lo observado en Bolivia y, refiere aquello la distinta preponderancia que el sector externo comercial ha adquirido en cada país a esa fecha.

No obstante estas distancias, es pertinente tener en cuenta también que, en la segunda mitad de la década de los 80 el comercio global de ambos países se instala en un comportamiento de crecimiento que puede calificarse de notable.

La inflación muestra también otra diferencia importante. Mientras en Chile esta variable observa una cifra del orden del 20% el año anterior al acuerdo, Bolivia se empina por sobre el 300%, estableciéndose una razón de más de 15 veces, y que da cuenta de lo dispar de uno de los indicadores fundamentales de la economía así como de las políticas económicas pertinentes, aplicadas en cada caso.

Si bien estos notables contrastes, es importante destacar un punto. Ambos países coincidían en observar, si bien no muy alto, un promedio de crecimiento real positivo en la década de los 80. Además, Bolivia alcanzaba un promedio de crecimiento de 3,5% en los dos años anteriores al Acuerdo, y Chile registraba un 10,1% en igual periodo.

Esta evolución no menor en el contexto de la época, ilustraba economías dinámicas que proveían de un ambiente más favorable a los arreglos comerciales.

En definitiva, a la fecha del acuerdo los socios signatarios del mismo observaban diferencias no menores en indicadores fundamentales tanto económicos como de desarrollo humano; no era por tanto un arreglo con actores que mostraban simetría, e insertarlo en su dinámica económica y social suponía necesariamente una apreciación distinta dado el nivel dispar de sus economías y la evolución de algunos indicadores clave. Sí contaba a favor el hecho no menor que, su historia reciente era de crecimiento económico positivo y tendencia a un comercio en aumento en la segunda mitad de la década de los 80.

Pertinente es reiterar que, tal cuadro aparecía como especialmente importante respecto a la generación de expectativas y ofertas concretas mutuas al momento de poner en vigencia el convenio ACE, en tanto instrumento pensado para el bienestar de ambas poblaciones.

III.- Los Objetivos y Medios del Acuerdo ACE No. 22.

El acuerdo aspiraba a la consecución de varios objetivos que, no aparecen como ajenos a la relevancia del comercio y la integración económica observada en aquellos años.

En el documento, específicamente en su Artículo 1 fueron dados los siguientes objetivos:

- * Sentar bases para una integración creciente y progresiva de ambas economías.
- * Facilitar, ampliar y diversificar el intercambio comercial (bienes y servicios) entre ambas economías.
- * Estimular y fomentar actividades productivas localizadas en los territorios de ambos países.
- * Facilitar las inversiones procedentes de cada país en territorio del otro.
- * Crear condiciones para lograr avance armónico y equilibrado del comercio bilateral.

- * Servir de marco jurídico e institucional para desarrollar una cooperación más amplia en áreas de mutuo interés.
- * Establecer mecanismos para promover una activa participación de los privados en lograr la ampliación y profundización de las relaciones económicas entre ambos países y conseguir una progresiva integración de las economías.

Los objetivos declarados, en general, eran coincidentes con lo que sostenía el artículo 11 del acuerdo de Montevideo. Aún cuando es pertinente dar cuenta del hecho que la coincidencia es parcial pues, en la letra de este artículo no se explicitan los aspectos comerciales que sí se contenían en el ACE entre Bolivia y Chile. La orientación de Montevideo en este punto es esencialmente hacia aspectos de eficiencia y desarrollo, y no de intercambios comerciales.

Con todo esto, es claro que haber optado por la forma de complementación económica (artículo 11 del Tratado de Montevideo) y no la de un acuerdo meramente comercial (artículo 10 del Tratado de Montevideo), refleja el que los países signatarios depositaban en el ACE grandes expectativas de ir más allá del comercio y constituir un medio no solo para mejorar la eficiencia en sus mercados sino también para alcanzar un entrelazamiento económico importante: extenso e intenso.

Precisamente la idea de progresión, instalada explícitamente en el documento firmado por ambos países, indicaba su aspiración de avance y evolución continua hacia un estadio mejor que el observado al momento del acuerdo; las economías deberían llegar a articularse de manera relevante y permanente, con efectos favorables significativos para ambas partes; y, con externalidades positivas hacia otras áreas de su relación bilateral. Además, incorporar a los objetivos las inversiones recíprocas, de participación del sector privado con un rol activo en las relaciones económicas bilaterales, de equilibrar el comercio entre ambos países, de fomentar actividades productivas en cada economía, y de influir en los intercambios a través de su facilitación, ampliación y diversificación, eran argumentos que respaldaban la idea de disponer de un ambicioso acuerdo.

¿Con qué se contaba para lograr aquellos objetivos?

Los medios o instrumentos contenidos en el Acuerdo para alcanzar los objetivos se manifestaron de distinta forma. El medio más desarrollado es el arancel que, contemplaba tanto preferencias arancelarias mutuas como aquellas que le concedía Chile a Bolivia sin reciprocidad; además, ambos países adoptaban el compromiso de evitar la aplicación de medidas que bloquearan el comercio recíproco (referidas estas a lo no arancelario o a restricciones de toda naturaleza que unilateralmente afectaran sus exportaciones e importaciones).

Pero no solo eso, sino que se contempló un tratamiento no discriminatorio a las inversiones recíprocas; se consideró la cooperación económica en materias diversas y consignadas en el nivel de los organismos competentes (Vg. sanidad animal, turismo, seguridad y salud pública, medio ambiente, propiedad intelectual e industrial, industria minera, entre otros); se estableció un Comité Asesor Empresarial, integrado por representantes de las organizaciones empresariales de cúpulas de ambos países; se consignaron condiciones de salvaguardias y resguardos contra dumping; la evaluación periódica de las disposiciones y preferencias otorgadas en el Acuerdo; un mecanismo de solución de controversias y, una Comisión Administradora del Acuerdo.

Un aspecto no menor considerado también en el Acuerdo fue el tema energético. En efecto, una debilidad estratégica de la economía chilena fue consignada a través de la denominada “complementación energética”, que suponía la promoción de estudios y proyectos de complementación energética entre ambos países.

No obstante, cabe reiterar que en medio de esta abundante batería de medidas, el instrumento más elaborado y concreto fue el referido al derecho aduanero. De aquello, lo comercial bilateral quedaba en situación privilegiada para poder desarrollarse con tales concesiones y con el efecto precio que gradualmente se esperaba provocar en ambos mercados; reforzado esto con la extensa lista de otras medidas no arancelarias que, desde ambos países se comprometían tomar para potenciar el intercambio, y conseguir los objetivos del acuerdo. De paso, entrelazar mayormente a otros actores de cada país.

IV.- Los Intercambios Comerciales y el ACE No. 22.

Con anterioridad al acuerdo logrado entre Bolivia y Chile, los intercambios comerciales entre ambos países sumaban poco más de 170 millones de dólares (1992). Esta cifra sin embargo respondía en gran parte a las exportaciones chilenas que iban al mercado boliviano, cifra del orden de los 150 millones de dólares (88% del intercambio bilateral); y que evidenciaban un desbalance comercial significativo en ese año.

Esta era una primera característica comercial del punto de partida del acuerdo.

La década se había iniciado con montos de intercambio inferiores a lo observado en 1992 y, de aquello, el acuerdo emergió en un momento en que el comercio entre ambas partes iba en aumento; aunque ese aumento era explicado totalmente por la dinámica de las ventas desde Chile a Bolivia, pues aquellas recíprocas iban en sentido contrario (en 1992, las exportaciones bolivianas al mercado chileno habían caído a casi la mitad de lo observado en 1990; aunque ello condecía con la tendencia a la baja del total de ventas bolivianas al exterior).

Aquí se encontraba la segunda característica comercial al momento del acuerdo: el comercio bilateral iba en aumento por las mayores ventas desde Chile a Bolivia, a la par de la caída de las ventas bolivianas al mercado chileno.

A pesar de este comportamiento, en términos proporcionales las ventas bolivianas al mercado chileno en el año 1992 no eran insignificantes, pues representaban el 3% del total vendido al mundo y poco más del 6% de lo exportado a los países ALADI. Desde el lado chileno en cambio, Bolivia representaba sólo el 1,5% de todas sus exportaciones de aquel año, aunque a nivel de la ALADI, era un mercado que capturaba el 9,5% de lo vendido a aquella agrupación.

Sea entonces que, como tercer punto de lo comercial, inmediatamente anterior a la firma del ACE No. 22, ambos mercados eran recíprocamente importantes aunque en escala distinta (en lo global y regional para uno, frente a lo regional para el otro).

El año en que se firma el acuerdo, el comercio boliviano-chileno no registró modificaciones respecto a la tendencia observada: Los valores intercambiados

presentaron un aumento, siendo nuevamente explicado en su totalidad por el crecimiento de las exportaciones desde Chile al mercado boliviano; este crecimiento compensó y superó las ventas bolivianas que nuevamente fueron a la baja, ampliando la magnitud del desequilibrio comercial a favor de Chile en más de 147 millones de dólares.

Dado aquello, el mercado chileno para las ventas bolivianas alcanzó un poco más del 2% de todas sus ventas al exterior y 4,6% a nivel ALADI. El mercado boliviano para Chile en cambio subió su participación a casi un 1,8% a nivel global y llegó a un 9% en la región ALADI (como se aprecia en los Cuadros Nos. 2 y 3).

Cuadro No. 2
Exportaciones Bolivianas a Chile
Periodo 1993-2007
En Montos y Participación Relativa en el Total exportado al Mundo y ALADI

AÑO	EXPORTACIONES a Chile (Mill. US\$ FOB)	Participación en Total Exportado (%)	Participación en Exportaciones a ALADI (%)
1993	14,9	2,1	4,6
1994	19,2	2,0	4,4
1995	25,8	2,5	6,1
1996	43,5	3,8	8,5
1997	59,3	5,1	10,8
1998	34,3	3,1	5,9
1999	27,8	2,6	5,3
2000	30,8	2,5	4,7
2001	30,5	2,4	3,9
2002	32,7	2,5	4,0
2003	44,2	2,8	4,1
2004	51,2	2,4	3,5
2005	40,8	1,5	2,8
2006	68,1	1,8	2,5
2007	59,3	1,2	2,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos de los Anuarios Estadísticos de América Latina y el Caribe, CEPAL. Años 1999-2008.-

Cuadro No. 3
Exportaciones Chilenas a Bolivia
Periodo 1993-2006
En Montos y Participación Relativa en el Total exportado al Mundo y ALADI

AÑO	EXPORTACIONES (Mill. US\$ FOB)	Participación en Total Exportado (%)	Participación en Exportaciones a ALADI (%)
1993	162,2	1,8	9,0
1994	171,5	1,5	7,3
1995	196,9	1,2	6,6
1996	207,8	1,4	7,1
1997	228,4	1,4	6,8
1998	247,0	1,7	7,3
1999	190,3	1,2	5,9
2000	163,9	0,9	4,3
2001	165,1	0,9	3,9
2002	138,9	0,8	4,2
2003	136,7	0,6	4,0
2004	139,1	0,4	2,9
2005	210,7	0,5	3,5
2006	285,9	0,5	3,3
2007	299,7	0.45	3,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos de los Anuarios Estadísticos de América Latina y el Caribe, CEPAL. Años 1999-2008.-

El año 1994 marcó un aspecto relevante pues en él se observó un cambio de tendencia para las exportaciones bolivianas a Chile y comenzó una etapa de aumento sostenido hasta 1997. Aquello, junto con el sostenido crecimiento de las exportaciones chilenas al mercado boliviano provocó que los valores intercambiados

subieran desde poco más de 190 millones de dólares en el 94 a casi 288 millones de dólares en el 97.

Si bien, en este comercio se mantuvo la preponderancia de las ventas desde Chile a Bolivia, la dinámica exportadora boliviana al mercado chileno hizo que este último llegara a representar poco más del 5% del total vendido por Bolivia en 1997 y, casi el 11% de lo vendido a ALADI.

Tal dinámica también permitió reducir la abultada brecha existente entre los valores intercambiados por ambos países (las magnitudes y tasas pueden apreciarse en las series contenidas en los Cuadros Nos. 2 y 3).

En el caso de Chile si bien siguió aumentando el valor de sus exportaciones, en 1997 la participación del mercado boliviano cayó respecto al primer año del acuerdo, hasta representar casi un 1,4% del total exportado al mundo, y un 6,8% a nivel de ALADI. Empero, esto ocurrió no por una disminución de lo vendido al mercado boliviano sino por diferencia de tasas de crecimiento entre lo vendido a dicho país y el total vendido al mundo cuya velocidad de aumento fue superior.

De lo anterior, es pertinente indicar que 1994 a 1997 es una etapa de expansión del comercio bilateral tal que, ambos países se transforman en mercados que se expanden y absorben mayores exportaciones del otro; ambos se benefician en la perspectiva de obtener mayores ingresos por las exportaciones mutuas. Los resultados del mayor entrelazamiento comercial que se observa en el periodo son tanto un logro consecuente con el Acuerdo, como un antecedente que a ese momento augura niveles de intercambio que podrían ser todavía mayores.

No obstante, las expectativas favorables se contravienen en 1998. Las ventas bolivianas a Chile caen más de un 40% y, aunque las ventas chilenas todavía van en aumento (alrededor del 8% respecto del año anterior), no alcanzan a compensar tal caída.

La consecuencia de todo aquello es un leve retroceso del comercio bilateral respecto de 1997, aunque todavía con cifras superiores a otros años.

Así, aquel 1998 replicaría la característica que los valores de intercambio habían observado en los primeros años del 90. Chile expande sus ventas y Bolivia las reduce (aunque esa reducción es una característica observada en el total exportado al mundo desde Bolivia en el año 98).

Precisamente por esto último, Chile sigue representando para Bolivia el 3% de sus exportaciones totales y casi el 6% de ALADI. Del otro lado, Bolivia significará un 1,7% del total exportado por Chile al mundo y poco más del 7% a la región ALADI.

Así, a pesar de tal comportamiento, la relevancia global-regional para uno y regional para el otro, continúa muy presente en la relación comercial bilateral.

Los valores exportados desde Bolivia a Chile no comenzarán una recuperación sino hasta el año 2002. Estos aumentan respecto al año anterior y comienzan un crecimiento que los llevará hasta poco más de 59 millones el 2007. Sin perjuicio de aquello, la importancia relativa global del mercado chileno observada en 1997 no volverá a repetirse y en el mejor de los casos llegará a representar casi un 2,8% en el año 2003; reflejando que si bien las ventas a Chile aumentaron, aquellas al resto del mundo lo hicieron a una velocidad mayor.

Lo mismo puede observarse a nivel de lo exportado a ALADI, donde Chile va gradualmente dejando de ser importante en lo que va corrido del siglo XXI (las tasas de participación pueden observarse en el Cuadro No. 2).

En este sentido, Chile pierde sucesivamente relevancia como destino de las ventas bolivianas frente a otros países (mercados), tanto en perspectiva global como regional, teniendo incluso menos participación que al inicio de la década de los 90, previo al acuerdo comercial alcanzado.

Del lado chileno, en el año 1999 se observó una caída importante de las ventas al mercado boliviano, iniciando una tendencia inédita en lo que va corrido de esa década, y que incluso se extiende hasta el año 2004. Esto provocará que, el mercado boliviano llegue a representar sólo un 0,4% del total exportado al mundo desde Chile en ese año; y solo un 2,9% de las ventas efectuadas a ALADI.

Pertinente es indicar que, la caída en las ventas a ese mercado constituyó un fenómeno particular y no general de las exportaciones chilenas. Esto porque durante este periodo las ventas al mundo desde Chile siguieron aumentando.

El año 2007 cerrará con ventas desde Chile del orden de los 299 millones de dólares, que representarán un 0,45% del total exportado por este país al mundo y un 3% de lo vendido a ALADI. Bolivia como destino de las exportaciones chilenas no lograra ubicarse y recuperar las participaciones que ostentaba a inicios de la década previo al acuerdo, aquella del año en que se firmó el acuerdo, o en general lo visto durante la década de los años 90. Aún cuando los montos intercambiados sean varias veces aquellos que antecedían la vigencia del ACE o incluso mayores a los del momento en que este se firmó, otros mercados se vuelven más dinámicos.

Bolivia perderá importancia de manera sostenida y gradual como mercado de destino de las ventas procedentes de Chile, pues no ha logrado absorberlas a una velocidad similar a las que han observado otros países (mercados). Esta pérdida de relevancia es entonces, en lo global (que ya era reducida) y, en lo regional (ALADI).

Este comportamiento de los intercambios comerciales cruzado con el crecimiento de ambas economías sugiere algunas otras reflexiones pertinentes a la relación comercial.

En efecto, primero tanto Bolivia como Chile mostraron una tasa promedio de crecimiento real del PBI positivo en el periodo 1993-2007. Segundo, ambas tasas son muy cercanas (para Bolivia un 3,57 y, para Chile un 3,77), incluso la tasa de crecimiento de la economía boliviana es más homogénea que la chilena (como puede apreciarse en el Cuadro No. 4). Y, tercero, para el mismo periodo las dos economías crecen en promedio más que América Latina y el Caribe.

Luego si ambas economías tienen durante el periodo de análisis un crecimiento favorable y de las características recién señaladas (salvo Chile en el año 1999 con una muy leve caída), cabe preguntarse el por qué el comercio entre ambos no logra aumentar de manera sostenida si, además está apoyado por la existencia de este acuerdo que instala condiciones preferenciales para los intercambios y que van más allá de una mera rebaja de derechos aduaneros.

Cuadro No. 4
Tasa de Crecimiento Real del PBI
Países: Bolivia y Chile
Periodo 1993-2008

AÑO	TASA CRECIMIENTO REAL PBI DE BOLIVIA (%)	TASA CRECIMIENTO REAL PBI DE CHILE (%)
1993	4,27	6,60
1994	4,66	5,10
1995	4,67	5,20
1996	4,36	2,10
1997	4,44	2,70
1998	4,74	0,70
1999	0,33	-0,90
2000	2,30	4,40
2001	1,30	3,38
2002	2,40	2,20
2003	2,80	3,90
2004	3,60	6,20
2005	4,40	5,55
2006	4,80	4,34
2007	4,60	5,10
2008	5,80	3,80

Fuente: Elaborado en base a datos de la CEPAL.

Es claro que, establecer en el ACE la responsabilidad única del comportamiento de los intercambios comerciales entre ambos países no sería correcto pues aquellos resultan también del efecto de un conjunto de otras variables económicas, políticas y sociales; incluso de la oferta recíproca de bienes que exista y los gustos y preferencias radicados en la población consumidora de cada país. Algunos de ellos pueden favorecer un entrelazamiento comercial mayor (como tasas de crecimiento económico positivas, por ejemplo), pero otras pueden constituir fuerzas en contrario.

Sin perjuicio de estas consideraciones, el hecho claro es que se concretó un acuerdo y se depositaron en él una serie de objetivos y medios para conseguirlos. Estos y otras variables participantes del comercio no lograron constituir un conjunto suficiente de “argumentos” como para entrelazar a ambos países hasta el punto de establecerse como mercados recíprocamente relevantes para sus economías; más bien, en la práctica ambos han evolucionado en sentido inverso.

En efecto, en la perspectiva general no se puede desconocer que entre 1993 y el 2007 los niveles de intercambio han crecido y se han multiplicado por dos, con una velocidad promedio anual mayor de las ventas bolivianas (de casi tres veces la chilena), que ha permitido reducir la brecha entre las exportaciones recíprocas y desarrollar ese mercado para la economía boliviana, aunque en el comercio mutuo todavía predominan las exportaciones chilenas.

El punto es que, esta dinámica del intercambio bilateral no ha logrado seguir el ritmo con el que ambos países venden al mundo en general (como se aprecia en los cuadros Nos. 5 y 6), y a la región ALADI en particular. Por ende, después de un periodo de relevancia recíproca y auspiciosa de escala diferente, en las exportaciones de cada uno el otro va perdiendo importancia relativa.

Cuadro No. 5
Exportaciones Bolivianas
Tasa Promedio Crecimiento Anual. Periodo 1993-2007.

Periodo	Crecimiento Promedio anual de las Exportaciones totales (%)	Crecimiento promedio anual de las exportaciones a Chile (%)
1993-2007	13,66	10,36

Fuente: Elaboración propia en base a datos de los Anuarios Estadísticos de América Latina y el Caribe, CEPAL. Años 1999-2008.-

Cuadro No. 4
Exportaciones Chilenas
Tasa Promedio Crecimiento Anual. Periodo 1993-2006.

Periodo	Crecimiento Promedio anual de las Exportaciones totales (%)	Crecimiento promedio anual de las exportaciones a Bolivia (%)
1993-2007	14,98	4,48

Fuente: Elaboración propia en base a datos de los Anuarios Estadísticos de América Latina y el Caribe, CEPAL. Años 1999-2007.-

En adición a aquello, tampoco se han constituido como mercados mutuamente importantes en materia de inversiones directas, pues los montos de recursos invertidos en cada país, procedentes del otro, no alcanzan cifras significativas. Este antecedente es particularmente notable frente al comportamiento observado por la inversión chilena en Argentina, Perú, o Colombia, entre otros.

En definitiva, si bien los crecientes niveles de intercambio a los que se ha llegado en el periodo 1993-2007 y una primera etapa post acuerdo tendencialmente muy auspiciosa, al cabo de todos estos años no se está en presencia de una magnitud que represente un factor de entrelazamiento comercial significativo para ambos países, ni tampoco sus intercambios han evolucionado de forma tal que aquello sea una expectativa posible, a lo menos en un plazo razonable.

De lo anterior, la evolución que ha seguido el comercio recíproco no sugiere el constituirse este como un factor de alta relevancia (aunque si es pertinente) frente a las decisiones que se pudieran tomar en ambos Estados acerca de sus relaciones bilaterales. El ACE, tiene valor en sí como expresión de cooperación, pero carece de un soporte real importante, de resultados cuantitativos acordes a como se han dado con otros mercados.

Podría incluso considerarse desde aquello que, un conflicto instalado tiene la posibilidad de escalar algunos niveles sin el costo de poner en riesgo una relación comercial global significativa o flujos de inversión dinámicos e importantes (necesarios) entre ambos países.

V.- Conclusiones Generales.

En el marco histórico de la relación bilateral (lo diacrónico), el Acuerdo de Complementación Económica ACE No. 22 fue un importante logro que adquirió un valor por sí mismo, toda vez reflejar como ambos estados, a pesar de carecer de relaciones diplomáticas, lograban converger en la integración desde la perspectiva comercial. En este sentido, reflejó el reconocimiento de ambos países sobre la necesidad de construir y fortalecer, entre varias, una de las dimensiones de su relación y apostar a una iniciativa que podría generarles beneficios económicos futuros a dos estados que mostraban condiciones económicas y de desarrollo humano muy disímiles.

Fue una mirada de proyección que no se coartó ante la persistencia del requerimiento boliviano de una salida soberana al Océano Pacífico, toda vez lo resultante del conflicto bélico entre Perú y Bolivia por un lado, y Chile, por el otro, ocurrido en el siglo XIX.

Sin duda fue también una señal hacia el interior de cada Estado, a sus actores internos, acerca de las iniciativas conjuntas que ahora eran posibles de considerar, emprender y sumar a la historia de esfuerzos por mantener la proximidad, los vínculos pacíficos y cooperativos entre ambos países; reduciendo el costo de oportunidad de sostener una relación bilateral teñida íntegramente de las diferencias históricas.

Este Acuerdo se vio favorecido además por el contexto internacional que, en aquella época mostraba y concretaba sucesivas y diversas iniciativas de integración económica en distintos lugares del mundo, reflejando esfuerzos de asociación, pasibles de interpretarse como cooperación para enfrentar un posible conflicto económico. La conducta tanto del Estado boliviano como del chileno, fue en consecuencia con lo que aquel contexto mostraba y puede leerse como una respuesta favorable y no revisionista respecto a la consolidación de dicha característica global; contribución que sumó valor de ejemplo no solo por el hecho de agregar un acuerdo comercial más al conjunto de la época (como fortalecimiento del

paradigma de mercados libres), sino porque se aportaba a la vigencia del Estado como actor clave en dicho contexto, porque se obtuvo con dos de estos actores carentes de relaciones diplomáticas, porque emitía una señal importante de integración al resto de los países sudamericanos y al continente; y, porque al utilizar los instrumentos contenidos en ALADI se reconocía y reforzaba la identidad latinoamericana.

Empero la iniciativa convenida por ambos países, junto a otros factores de diversa índole, no tuvo el correlato esperado en los resultados. Si bien el comercio entre dos estados limítrofes es muy pertinente a la relación, y en este caso el intercambio bilateral ha aumentado a niveles interesantes, en 15 años de vigencia no se logró alcanzar magnitudes relevantes para ambos países.

Las cifras de intercambio entre 1993 y el 2007 efectivamente han aumentado, pero esta evolución se ha dado de forma tal que, se ha pasado de una etapa de mutua relevancia a una donde ambos países son mercados mutuos de cada vez menor importancia. Aquello, tanto en la perspectiva de su comercio global, como en una perspectiva de comercio latinoamericano (ALADI), que les era pertinente a cada caso.

Aquello deja al ACE No. 22, en una perspectiva general, sin el soporte de los hechos concretos dados precisamente por estas cifras de intercambio. Si bien se podría argumentar que ha servido para atenuar una reducción todavía mayor, compensando los efectos del comportamiento de otras variables económicas, lo cierto es que se entiende que no era esto lo pretendido por el Acuerdo. Las idas y venidas del intercambio entre ambas economías, cruzadas con los objetivos del Acuerdo, no parecen arrojar un resultado claramente satisfactorio; dado aquello, tampoco pueden esperarse externalidades positivas hacia los otros ámbitos de la relación bilateral ni ofrecerse al resto de la región sudamericana un caso de integración económica importante y evidentemente exitoso.

VI.- Bibliografía.

6.1.- CEPAL. “Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe”. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, varios números 1998-2007, Santiago de Chile.

6.2.- Faúndez, C. “El Intercambio comercial entre Chile y Bolivia a partir del Tratado de 1904”. Revista Diplomacia No. 101, enero-marzo 2005; Santiago de Chile; 53-68.

6.3.- French-Davis, R. “El Impacto de las exportaciones sobre el crecimiento en Chile”. Revista de la CEPAL No. 76, abril 2002, Santiago de Chile; 143-160.

6.4.- Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Dirección de Relaciones Económicas Internacionales. “Acuerdo de Complementación Económica con Bolivia”. En www.direcon.cl/index.php?accion=acuerdos_bolivia

6.5.- Mella, L. y Villagra, K. “La Política comercial chilena, el Asia Pacífico y el TLC con Corea del Sur”. Working Paper No. 35, Centro Argentino de Estudios Internacionales CAEI, agosto 2007, Buenos Aires, Argentina. En www.caei.com.ar/es/programas/integracion/working.htm

6.6.- Pinochet de la Barra, O. “Chile y Bolivia: Hasta Cuando”. LOM Ediciones, 2004, Santiago de Chile.