

Política comercial de Chile después de la pandemia

Raúl E. Sáez^{*1}

1. Un escenario de alta incertidumbre

La pandemia de COVID-19 es el cuarto embate que enfrenta la globalización en poco más de una década y, en particular su componente de flujos de comercio internacional. La crisis financiera de 2008-2009 fue el primer golpe que recibió el comercio internacional. Las exportaciones mundiales de bienes y servicios cayeron en un 10 por ciento real en el año 2009 respecto del año anterior.² Si bien hubo una rápida recuperación del nivel, las tasas de crecimiento del comercio global nunca volvieron a las exhibidas en los años 2000. Luego vino una seguidilla de embestidas. En 2018, EE.UU. aplica derechos aduaneros por “motivos de seguridad nacional” a todas las importaciones de acero y aluminio, sin utilizar ninguno de los mecanismos de consulta previstos en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), y luego este mismo país inicia una guerra comercial en contra de China debido a “prácticas de comercio desleal”, tampoco demostradas por medio del mecanismo de solución de diferencias de dicha organización. En diciembre de 2019, el Órgano de Apelación del mecanismo de solución de diferencias de la misma OMC queda inoperativo debido a la negativa de EE.UU. de aprobar el nombramiento de nuevos miembros para el examen de las apelaciones de las controversias. Por último, la pandemia de COVID-19 declarada a comienzos de 2020, obliga al cierre parcial o completo de las actividades económicas para detener los contagios, afectando fuertemente al comercio internacional. En el primer trimestre de este año, las exportaciones mundiales en términos de volumen cayeron en un 25 por ciento respecto del mismo trimestre de 2019.³

La pandemia ha reforzado una discusión que ya lleva algunos años sobre las características, profundidad, beneficios y costos del proceso de globalización iniciado después de la Segunda Guerra Mundial, así como su intensificación debido a la revolución de las tecnologías de la información y el desarrollo de una nueva arquitectura productiva basada en cadenas globales de valor. El surgimiento de China como potencia exportadora también ha sido transformativo. Las líneas de la discusión sobre el futuro de la globalización post pandemia ya están trazadas⁴: en una línea están aquellos que quieren volver lo antes posible a la normalidad, en otra aquellos que quieren cambiar todo por razones ecológicas, de igualdad y de recuperación de los empleos perdidos, y los que quieren mantener la globalización, pero corregir sus efectos nocivos. De éstas, la segunda línea es la que afectaría seriamente a aquellas economías, como Chile, para las cuales la apertura al comercio es parte de su estrategia de desarrollo. No obstante, pareciera que es la menos probable después del fin de la pandemia.

* Investigador. Programa CIEPLAN/UTalca

¹ Agradezco los comentarios y sugerencias de Claudia Sepúlveda. Las opiniones vertidas en este artículo son de exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen a CIEPLAN o a la Universidad de Talca.

² Banco Mundial, *World Development Indicators*, Exportaciones de bienes y servicios en dólares de 2010. Información extraída el 7/6/2020.

³ CPB, *World Trade Monitor*, marzo de 2020.

⁴ Védrine, Hubert (2020), “La mondialisation à l’heure des comptes”, *Terra Nova*, 20 de marzo, http://tnova.fr/system/contents/files/000/001/950/original/Terra-Nova_Cycle_Covid-19_La-mondialisation-a-l-heure-des-comptes_310320--.pdf?1585645610.

La guerra comercial y el ataque al sistema multilateral de comercio iniciados por EE.UU. elevaron a niveles históricos la incertidumbre respecto de las políticas comerciales a fines de 2019. Existe amplia evidencia en trabajos académicos en cuanto al efecto negativo que tiene la incertidumbre respecto de la política comercial sobre el PIB y las decisiones de inversión de las empresas. Una vez superados los efectos de la pandemia esta incertidumbre se mantendrá, al menos hasta que EE.UU. decida tener una actitud más cooperativa hacia una reforma de la OMC. Este es un desafío central para la política comercial chilena de los próximos años.

Sin embargo, los desafíos que enfrentará la política comercial chilena no estarán solo asociados a un contexto mundial más adverso e incierto, sino que también a la necesidad de reactivar el crecimiento de las exportaciones. Una revisión reciente de las cifras de exportaciones de Chile muestra que su crecimiento real (sacando el efecto de los precios) cayó significativamente en la década de los 2010 en comparación con la primera década de este siglo.⁵ Esta reactivación se asocia más a decisiones estratégicas que al contexto mundial ya que en los años 2000 las exportaciones chilenas crecían más que las mundiales lo cual se revirtió en la siguiente década. Más aún, esta reactivación es clave para generar empleos y crecimiento luego de cerrado el episodio de COVID-19. En un escenario externo incierto, la tarea se hace más difícil.

En este artículo intentamos despejar algo de la niebla que envuelve el futuro del comercio internacional una vez que termine la pandemia, destacando algunos elementos claves para la definición de la política comercial de Chile.

2. Mantener la economía chilena abierta al comercio

Este año 2020 el desempleo en Chile, como en muchos países, llegará a niveles históricos no vistos desde la Gran Depresión de los años 1930. Cualquier plan de recuperación deberá tener a la generación de empleos como primera prioridad. Ello puede llevar a la tentación de subir los aranceles aduaneros como mecanismo de reactivación, tal como lo hicieron muchos países después de 1930. Ello provocaría un enorme daño a la economía chilena. Tarde o temprano nos topáramos, como en el pasado, con el pequeño tamaño de nuestro mercado interno imponiendo altos costos a los consumidores, apreciando el tipo de cambio y reduciendo las exportaciones por el mayor costo de los insumos importados.

Por otra parte, es probable que la necesidad de obtener ciertos productos asociados a la emergencia sanitaria lleve a que estos se comiencen a producir (o ya comenzaron a producirse) en Chile ante la incertidumbre de la oferta internacional. En los niveles actuales, el tipo de cambio podría igualmente incentivar cierta sustitución de importaciones. Sin embargo, sería un error introducir aranceles para mantener esta producción después de la pandemia. La salud debe verse como un tema de seguridad nacional, pero en el caso de un país del tamaño de Chile es preferible crear reservas estratégicas de determinados insumos médicos que desarrollar una industria sectorial completa de dudosa competitividad. Ello aumentaría los costos de la salud.

⁵ Véase Sáez, Raúl E., “¿Qué pasó (está pasando) con las exportaciones de bienes de Chile? Una nota estadística”, memo, CIEPLAN-UTalca, 2020.

Avanzar en los problemas planteados por el estallido social de octubre de 2019 tampoco pasa por un cambio en nuestra política comercial. Una reversión de la apertura de la economía aumentará la pobreza, e incrementará la desigualdad y el costo de vida de los más vulnerables.

3. Chile y el futuro de las cadenas globales de valor

Las cadenas globales de valor no van a desaparecer una vez que las economías se reabran al terminarse la fase aguda de la pandemia, pero sí es posible que algunos sectores de la economía global podrían gradualmente dejar de estar asociados a las cadenas, así como también que éstas se “acorten” volviéndose más regionales. Respecto de lo primero, muchos países reevaluarán la conveniencia de depender de cadenas internacionales de suministro en ciertos sectores asociables a la seguridad nacional. Es altamente probable que este será el caso de los medicamentos, el equipamiento médico y los elementos de protección personal de los profesionales de la salud. Los gobiernos proporcionarán incentivos o impondrán obligaciones para una relocalización en su territorio.⁶ En cuanto a lo segundo, las empresas multinacionales tendrán que incorporar en sus decisiones de deslocalización el costo de las interrupciones en los suministros por eventos exógenos el cual, en algunos casos puede ser mayor que el ahorro de costos asociados a producir a miles de kilómetros de distancia con salarios menores a los del país sede. Este mayor riesgo será un incentivo para una relocalización en su país de origen o producir solo en países vecinos a su principal mercado.

Entonces, es posible que observemos en los próximos años un “acortamiento” de las cadenas globales de valor. Esto es, una reducción en el número de países involucrados en una determinada cadena y la concentración de éstas en el entorno geográfico de los países centrales en estas cadenas: EE.UU., Alemania, Japón y China.

Sin embargo, el efecto sobre Chile sería marginal. Dado que Chile es un exportador de recursos naturales para su posterior mayor procesamiento y de productos agrícolas y alimentos para consumo, su ubicación en las cadenas de valor es al comienzo, en las primeras etapas y no en etapas intermedias.⁷ La experiencia internacional muestra que en el caso de los agro-alimentos son las cadenas nacionales las que se caracterizan por su dinamismo y no las internacionales.⁸ La caída que experimentan este año las exportaciones chilenas es resultado directo de la pandemia y de la depresión económica, no por una interrupción de las cadenas de valor. La base de datos de comercio en valor agregado (TiVA) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) muestra que, en 2015 un 15 por ciento del valor de las exportaciones de Chile correspondió a insumos importados incorporados en éstas (el resto es valor agregado nacional), en cambio este porcentaje era 45 por ciento en las exportaciones de Vietnam, país que está muy incorporado en las cadenas globales de valor.

El énfasis de Chile no debe estar en entrar en las cadenas mundiales de manufacturas, a menos que haya una oportunidad evidente, sino que fortalecer y expandir las cadenas asociadas a los productos

⁶ El-Erian, Mohamed A. (2020), “Navigating Deglobalization”, *Project Syndicate*, 11 de mayo, <https://www.project-syndicate.org/commentary/covid19-deglobalization-two-priorities-by-mohamed-a-el-erian-2020-05>.

⁷ La participación de Chile, al igual que otros exportadores de recursos naturales es como proveedor, utilizando relativamente pocos insumos importados en sus exportaciones.

⁸ Banco Mundial (2020), *World Development Report 2020: Trading for Development in the Age of Global Value Chains*. Washington, DC: World Bank.

alimenticios que Chile exporta. Avanzando hacia atrás en la incorporación de insumos y servicios nacionales al comienzo, junto con innovación, y hacia adelante adquiriendo el control de los servicios asociados a su distribución y venta.

4. Ampliar el ámbito de la política comercial: menos mercantilismo, más estrategia

Una vez completada la reducción gradual del arancel de nación más favorecida, de 11 por ciento a 6 por ciento, a comienzos de los años 2000, la política comercial de Chile se centró exclusivamente en la negociación de tratados de libre comercio con sus principales socios comerciales y la promoción de exportaciones a través de ProChile. El enfoque de esta estrategia fue más bien mercantilista, siempre enfocándose en mejorar el acceso a los mercados de las exportaciones e incrementarlas, pero con una débil evaluación del impacto sobre el desarrollo económico y social de los compromisos que Chile adquiriría en materia de protección de las inversiones extranjeras directas y financieras y de los derechos de propiedad intelectual, entre otros temas nuevos. Toda evaluación de los tratados se ha hecho midiendo solo el impacto en las exportaciones.

Los cuestionamientos que los acuerdos comerciales enfrentan en todo el mundo se deben a que éstos no solo incrementan el comercio. También determinan cuántos años habrá que esperar para tener acceso a un medicamento genérico, tienen consecuencias para el almacenamiento de los datos personales, fijan derechos asimétricos entre inversionistas nacionales e inversionistas extranjeros e, incluso, puede decirse que afectan la vida diaria. Esto debe tomarse en cuenta en las decisiones de negociación. Las reglas son esenciales para reducir la incertidumbre y promover el comercio internacional, pero hay buenas y malas reglas, y otras que pueden mejorarse.

Mirados en base a los acontecimientos recientes de debilitación de las reglas multilaterales del comercio y la parálisis del sistema de solución de diferencias de la OMC, los tratados negociados por Chile son más importantes como seguros en caso de un completo quiebre del régimen multilateral de comercio que como mecanismo para expandir las exportaciones de bienes y servicios. Dada su amplia cobertura regional y global, en el caso de enfrentar escenarios negativos en el ámbito multilateral, Chile tiene certidumbre de los compromisos y reglas establecidos en los tratados de libre comercio. Por otra parte, el intento de expandir las exportaciones por medio de acuerdos preferenciales parece haberse agotado después de la crisis financiera -el crecimiento real de las exportaciones chilenas es menor- y además queda poco espacio geográfico para seguir negociando.⁹

La red de tratados comerciales en vigencia es la base sobre la cual Chile puede construir una estrategia con aquellos socios disponibles para mantener tanto el libre comercio como el respeto a las reglas ante las presiones por una mayor protección que surgirán después de la pandemia. En este sentido, los acuerdos plurilaterales son mejores que los bilaterales porque permiten la formación de coaliciones en favor de nuevas reglas, así como del respeto o reforma de las actuales. El TPP-11 debiera ser reforzado para incluir una institucionalidad de diálogo y cooperación en comercio e inversiones en el marco de

⁹ La India es el único mercado de tamaño significativo con el cual Chile solo un acuerdo de alcance parcial que solo incluye algunas partidas arancelarias y sin mayores disciplinas en lo comercial. Retrocesos recientes en la apertura comercial en la India hacen dudar de la posibilidad de un acuerdo amplio en los próximos años.

Asia-Pacífico. Más que el mejoramiento del acceso a los mercados del Asia-Pacífico, este aspecto de seguro puede ser el mayor valor que tenga el TPP-11 para Chile en la actualidad.

La gran ventaja del TPP-11 es que no incluye a las dos potencias hegemónicas hoy en disputa y por tanto está menos afecto a las presiones, ya sea económicas o políticas, que ambas ya están ejerciendo con particular agresividad, utilizando su tamaño económico como arma.¹⁰ Lo más probable es que la pandemia refuerce la tendencia al enfrentamiento entre China y EE.UU. y no que incline la balanza hacia uno de estos países. Ninguno de los dos está dispuesto a cooperar, a menos que esa cooperación sea en sus términos. Ello hará imposible llegar a acuerdos en el marco de foros como APEC, los cuales por lo demás no son vinculantes. TPP-11 aparece como una alternativa sólida.

Otro buen ejemplo de las alternativas al entorpecimiento del funcionamiento de la OMC es la participación de Chile, junto con otros 15 miembros de la Organización, en el *Multiparty Interim Appeal Arbitration Arrangement*. Este acuerdo funcionará como mecanismo de apelación de las diferencias sometidas a consideración de la OMC mientras el Órgano de Apelación siga paralizado.

5. Los temas hacia el futuro

La expansión del comercio internacional digital representa una oportunidad para fortalecer la competitividad de la economía y desarrollar nuevos ámbitos por medio de los cuales el país se puede insertar en la economía global. El desarrollo de este tipo de comercio plantea desafíos para establecer las condiciones para que todos se beneficien, pero también para diseñar una adecuada regulación.¹¹ La reciente firma del Acuerdo de Asociación sobre la Economía Digital (DEPA, por su sigla en inglés) por parte de Chile, Nueva Zelanda y Singapur es un avance en esa dirección. Queda mucho trabajo pendiente -pasar gradualmente de mejores esfuerzos a compromisos duros- pero el haber logrado este acuerdo demuestra que es posible avanzar en la dirección correcta con pasos pequeños pero concretos en un ambiente adverso a la cooperación internacional. Es posible avanzar en la construcción de reglas en pequeños grupos cuando no se puede multilateralmente. El ámbito natural de Chile para hacerlo es el Asia-Pacífico.

Otro ámbito en el que es esencial empujar la cooperación es en la potencial aplicación de medidas relacionadas con el comercio internacional para enfrentar el cambio climático. En la post pandemia se reforzarán las demandas ciudadanas por adoptar estrategias o nuevos tratos verdes. Antes de la pandemia la nueva presidencia de la Comisión Europea anunció que un impuesto al carbono en frontera sería parte de un “Pacto Europeo Verde” aunque podría ser bajo la forma de incorporar a los importadores en el régimen europeo de transacciones de emisiones.¹² No queda clara la compatibilidad de esta iniciativa europea con las normas de la OMC o con el Acuerdo de París, pero Chile es una economía que utiliza intensivamente los combustibles fósiles, incluyendo en el transporte de nuestras exportaciones, y por lo tanto este tema debe subir en la prioridad de los desafíos que enfrentamos. Tenemos que estar preparados

¹⁰ En las condiciones geopolíticas actuales incluso podría ser bueno para el TPP-11 que EE.UU. no regrese.

¹¹ En la economía digital ocurren situaciones donde la regulación gubernamental ayuda a la competencia y a reducir las barreras al comercio internacional. Dos ejemplos son la obligación de neutralidad de la red y la regulación de oferentes con un significativo poder de mercado.

¹² Mehling, M, H. van Asselt, K. Das y S. Droege (2019), “What a European ‘carbon border tax’ might look like”, VoxEU, 10 de diciembre, <https://voxeu.org/article/what-european-carbon-border-tax-might-look>.

para la discusión que viene sobre la coordinación entre las reglas del comercio internacional y la lucha contra el cambio climático.

6. Conclusiones

El comercio global crece menos que el PIB desde la crisis financiera de 2008-2009 revirtiendo así una tendencia de tres décadas en que crecía más que la producción. Por otra parte, los índices globales de incertidumbre respecto a la política económica en general y respecto a la política comercial en particular vienen mostrando aumentos sistemáticos y significativos¹³ implicando un escenario complejo para la toma de decisiones de las empresas, los consumidores y las autoridades económicas y políticas. La OMC pronostica una caída del comercio mundial de entre 13 y 32 por ciento.¹⁴ La evolución reciente de la pandemia y la probabilidad de rebrotes hace más probable el segundo escenario que el primero. Aunque el comercio muestre una recuperación en 2021, no hay fundamentos para pensar que la tendencia de mediano plazo sea mejor que la tendencia previa a la pandemia.

La pandemia no pudo haber llegado en un peor momento desde el punto de vista del multilateralismo y de la cooperación internacional. No ha habido cooperación internacional en el manejo de la pandemia ni de la crisis económica que ésta ha provocado. La única excepción es la colaboración científica para desarrollar una vacuna.

La incertidumbre respecto del sistema multilateral de comercio y de la política comercial seguirá alta una vez superada la pandemia. Más aún, el régimen de comercio seguirá presionado por los críticos de la globalización y por una reforzada agenda global referente al cambio climático. Este es el escenario de adversidad e incertidumbre que deberá enfrentar la política comercial de Chile en los próximos años. Chile ha sido un beneficiario y colaborador del régimen multilateral construido desde hace 75 años y deberá continuar siéndolo. Sin embargo, el país debe adoptar una visión más estratégica y menos mercantilista para reducir la incertidumbre sobre las reglas en que opera el comercio exterior chileno. Para ello es clave que Chile participe en coaliciones de países similares en las cuales sea posible acordar nuevas reglas del comercio en las áreas en que existe un vacío o donde se hace necesario introducir reformas, y cooperar para mantener un régimen basado en dichas reglas y no en la ley del más fuerte.



Open Access This article is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial-No Derivs 4.0 International License, which permits use and sharing as long as you give appropriate credit to the original author(s) and the source. The images or other third party material in this article are included in the article's Creative Commons license, unless indicated otherwise in a credit line to the material. If material is not included in the article's Creative Commons license and your intended use is not permitted by statutory regulation or exceeds the permitted use, you will need to obtain permission directly from the copyright holder.

To view a copy of this license, visit <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

© The Author(s) 2020.

¹³ Véase www.policyuncertainty.com y www.worlduncertaintyindex.com.

¹⁴ https://www.wto.org/english/news_e/pr855_e.htm.