

El nuevo escenario de la Política Comercial chilena

Ana Novik A.*¹

Paulina Nazal A.**

No siempre es fácil reflexionar en momentos de crisis, y menos cuando estamos frente a la mayor de los últimos cien años por su transversalidad y sus múltiples impactos en la salud de las personas, en lo económico y en lo social. Lo que estaba claro en Chile, y en el mundo, antes del surgimiento de la pandemia por el coronavirus COVID-19, es que existía un descontento y un sentimiento de desigualdad profunda por una gran parte de la población respecto al resultado del modelo económico actual y un llamado general al cambio. Las sendas movilizaciones que fuimos testigos en Chile, en Francia, en Hong Kong, en Ecuador, en Colombia y en varios otros países dieron cuenta de ello y se abrió un interesante debate de cómo queremos construir un país que, siguiendo por la senda de un mayor crecimiento económico, sea más inclusivo, más justo, solidario, con reales oportunidades para toda la población, sustentable con el medio ambiente y respetuoso de las tradiciones. Con el COVID-19, se hizo más patente y necesaria esta discusión. Varios informes ya dan cuenta que, aunque todos somos vulnerables al virus, un sector de la población está en mayor riesgo y desventaja para afrontar la enfermedad.²

Esto puso a los encargados de las políticas económicas de todos los países a implementar en lo inmediato, medidas para combatir los efectos de la pandemia, principalmente, en lo fiscal y monetario. Pero no hay que perder de vista qué es lo que se nos viene después de la pandemia. Y allí, se abre una oportunidad para los “hacedores” de las políticas económicas reflexionar sobre las mismas, cuán preparados estábamos para enfrentar un desafío de tales magnitudes y de los necesarios cambios y/o ajustes que debemos hacer para que éstas cumplan su misión principal que es el de elevar el nivel de bienestar de la población.

Y es aquí donde a los que hemos trabajado en política comercial, y seguimos convencidos de que el comercio y los Tratados de Libre Comercio (TLC) han sido y deberían seguir siendo un gran impulsor del crecimiento sustentable e inclusivo, nos toca también retrospectivamente evaluar las políticas económicas que ha asumido Chile en los últimos 40 años, incluida las políticas comerciales a partir de la vuelta a la democracia a principio de 1990, para construir la mirada de futuro que estos nuevos tiempos demandan.

* Jefa de la División de Inversiones de la OCDE y ex funcionaria de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (hoy Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales) por más de 20 años.

¹ Esta reflexión es personal no necesariamente refleja la opinión de la OCDE o sus miembros ni tampoco de la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

** Directora Consultora PROAMÉRICA y Ex Directora General de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

² Las crisis tienen un impacto desproporcionado en los pobres y vulnerables. Basta ver el acceso que pueden tener ciertos sectores a mejores tratamientos de salud, o quienes son los que deben seguir en sus trabajos durante la pandemia con más posibilidades de contagiarse. Sin lugar a dudas varios de los peor pagados en nuestra sociedad.

Tratados de Libre Comercio (TLC)

Los TLC han sido un elemento fundamental en el proceso de apertura que ha llevado a nuestro país en los últimos 30 años. Es así que en la actualidad Chile cuenta con 29 acuerdos comerciales con 65 mercados, acuerdos que fueron apoyados por diversas bancadas políticas y por gran parte de la sociedad civil. Sin embargo, hoy están siendo cuestionados. Dicho cuestionamiento surge porque, aunque estos TLC sin duda generan crecimiento económico, no han ayudado a mejorar los niveles de desigualdad que existen en Chile; los mismos patrones de desigualdad que generan las economías de mercados con pocas regulaciones. En pocas palabras, los TLC han ayudado al crecimiento, pero no necesariamente al crecimiento inclusivo y sustentable.

Surgen varias preguntas. La primera, cuál era el objetivo económico básico buscado con la negociación de acuerdos. La respuesta inmediata es aumentar el comercio y las inversiones a través de la apertura de mercados y la disminución/eliminación de barreras al comercio. Entonces, bajo esa definición, los TLC objetivamente cumplieron con ello. Basta revisar las cifras para constatarlo¹. Luego, viene la segunda derivada: ¿son los TLCs además instrumentos para nivelar la cancha interna? Acá se podría entrar a una discusión mayor, pero lo que se daba como un hecho ya que era la lógica económica imperante es que, gracias al mayor crecimiento que aporta el comercio al PIB, ello iba a pasar de manera natural. Sin embargo, ello no ocurrió como se esperaba. Y ello no sólo por los acuerdos comerciales, sino que en Chile en general, el mayor crecimiento de la economía no fue de una distribución equitativa de los beneficios generados por la apertura comercial. La pregunta es qué se puede hacer desde los TLCs (es decir, incluir disposiciones especiales que refuercen contribuciones inclusivas y sustentables y evaluaciones de impacto considerando dichos aspectos) y/o qué se puede hacer a nivel de políticas domésticas para complementar las disposiciones de liberalización negociados en los TLCs con el fin de generar los impactos buscados.

En la sección siguiente se presentará brevemente el contexto histórico, desde la experiencia personal como negociadoras y a cargo de la implementación de TLCs en diversas áreas de negociación (tales como acceso a mercado, servicios, inversiones, temas ambientales y laborales) y en diferentes formatos (bilaterales, regionales y multilaterales). Luego, se revisará lo que ha cambiado en los últimos años (en Chile y en el mundo) para concluir con algunas recomendaciones y desafíos pendientes para el futuro. Este análisis no pretende ser académico, el objetivo principal, más que profundizar en ciertos aspectos, es entregar una visión general de la política comercial de Chile con una revisión histórica, lecciones aprendidas para proponer algunas líneas de acción que debemos abordar como país para responder al estallido social que paralizó al país con demandas sociales y a la pandemia que tiene al mundo sumergido en una profunda crisis que, lamentablemente, recién empieza.

¹ Para América Latina un reciente estudio del BID mostró que la liberalización favoreció a la mayoría de los países gracias a notables aumentos de la productividad y el crecimiento; sin la liberalización, el ingreso per cápita de la región habría aumentado, en promedio, un 30% a un 40% menos, resultado que rara vez se da en el caso de otras políticas públicas (BID, 2019; *De Promesas a Resultados en el Comercio Internacional*). En el caso de Chile, 95% de nuestras exportaciones llega a mercados con TLC, con un acceso al 86% del PIB mundial, y a más del 60% de la población mundial. No es coincidencia entonces que hoy el 57% de nuestro Producto Interno Bruto (PIB) se explique por nuestro comercio exterior.

Negociaciones Comerciales de Chile en los años 90':

En los años 70', en Chile y en muchos otros países, se vivían fuertes debates ideológicos, entre el capitalismo y el socialismo/comunismo, en donde el rol de las empresas multinacionales, la inversión extranjera y en general, toda actividad económica con países extranjeros se veían, por una gran parte de la población, con gran desconfianza. A principios de los 70', durante el periodo de la Unidad Popular, se introdujeron transformaciones profundas para lograr una transición hacia el socialismo. Sin embargo, las confrontaciones políticas y la resistencia a las medidas impuestas por los sectores más conservadores llevaron al país a una profunda crisis económica, lo que desencadenó el golpe de Estado en el año 1973, período caracterizado por la implementación de un esquema económico neoliberal con énfasis en el protagonismo del sector privado.

En materia de política comercial, la implementación de un sistema de mercado profundo incluía la apertura unilateral como un elemento importante del sistema económico de la época de la dictadura. La política comercial bilateral y regional a través de los acuerdos de libre comercio fue un sello importante de la vuelta a la democracia; la integración económica fue un aspecto clave de la estrategia chilena para volver a insertarse al mundo política y económicamente.

En tiempos de crisis, es bueno tener esto presente. La apertura unilateral iniciada en los tiempos de la dictadura militar fue complementada con negociaciones bilaterales, regionales y multilaterales porque en los años 90' se decidió que Chile, como país pequeño que quería integrarse al mundo de manera exitosa y permanente, necesitaba de reglas claras, previsibles, no discriminatorias y transparentes. En esto ha habido consenso político de la ciudadanía en general y de los parlamentarios de distintos colores políticos que fueron aprobando los tratados comerciales por unanimidad.

Cuando Chile comenzó el proceso de negociación de TLCs, a principio de los años 90', la prioridad evidente era estrechar los lazos con América Latina (i.e. Argentina, Bolivia, México, Colombia y con MERCOSUR como bloque) siendo el objetivo principal el abrir acceso a los mercados de bienes (i.e. reducir aranceles y facilitar el comercio con temas de normas y aduanas). A mediados de los 90' varios eventos en la política comercial a nivel mundial que impactaron la estrategia comercial de Chile: la finalización de la Ronda Uruguay con un Tratado Multilateral² junto con la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1994; el acuerdo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA en inglés); y el ingreso de Chile al Foro Económico de Asia Pacífico APEC, ese mismo año. En cada una de estas instancias se incluyeron nuevos temas a las negociaciones como servicios, inversiones, propiedad intelectual y otros aspectos que complementaban las negociaciones tradicionales de bienes y que apuntaban a una integración económica más profunda.

Al mismo tiempo que en materia de comercio internacional se estaban logrando estos importantes tratados, el creciente flujo de capitales extranjeros llevó a Chile y a varios otros países a negociar y firmar acuerdos bilaterales de inversión que incluían, entre otros aspectos, la posibilidad que inversionistas extranjeros demanden al Estado en caso de incumplimiento. Este “boom” en materia de inversiones

² Durante la ronda de negociaciones de Uruguay (1986 a 1993) se acordaron tres temas fundamentales:

- Se creó la Organización Mundial del Comercio, como un organismo internacional estable.
- Se reeditó el tratado del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio).
- Se crearon tratados internacionales a semejanza del GATT, en servicios, propiedad intelectual, banca y seguros.

generó los más de 3.000 acuerdos bilaterales que existen hoy y que están siendo cuestionados en varios países porque la interpretación de éstos en casos de solución de controversia entre inversionistas y Estados no siempre han mantenido el balance buscado en los acuerdos de proteger a los inversionistas manteniendo el derecho de regular de los Estados.

A finales de la década del 90' Chile, pionero en la región, comenzó a incorporar los temas de inversiones, servicios y propiedad intelectual en sus TLCs; al principio negociando con Canadá, usando el modelo del TLCAN, con el objetivo final de ser parte de dicho tratado y luego actualizando los tratados vigentes en la región (por ejemplo, México y Colombia) para incluir estas disposiciones.

Es importante tener presente que con la política comercial se buscaba no sólo aumentar el crecimiento económico, sino también posicionar a Chile en la región y en el mundo como un importante actor económico y político, como un socio confiable para la atracción de inversiones y servir de país plataforma en América Latina hacia terceros mercados. El comercio y las inversiones tanto extranjeras en Chile como chilenas en el exterior crecían a tasas de doble dígito, generando crecimiento económico, empleo y disminuyendo los niveles de pobreza en Chile (de un 40% a un 8,6%, según encuesta CASEN). Eso nadie lo discutía. Sin embargo, al mismo tiempo que la pobreza iba disminuyendo, la desigualdad iba creciendo. Ese fenómeno no fue abordado oportunamente ni con la decisión suficiente, principalmente por lo que mencionamos, existía el convencimiento que el mayor crecimiento económico traería aparejado un círculo virtuoso con la disminución de la desigualdad en Chile.

A principio del año 2000, dos negociaciones importantes se dieron a nivel bilateral (con EE.UU. y con la Unión Europea) y luego con China (a nivel de acceso de mercado de bienes y luego de servicios para posteriormente incluir varias otras disciplinas). Al mismo tiempo, se lanzaron negociaciones multilaterales en la OMC (Ronda de Doha) con gran entusiasmo. En la primera parte de esa década, en la mayoría de los países había un convencimiento que el libre comercio y las reglas claras, previsibles y transparentes los beneficiarían, y los resultados económicos para todos en general, así lo avalaban. Incluso los países en desarrollo de la OMC, que demandaban ciertas reglas diferenciadas y capacitación técnica, estaban comprometidos e involucrados en las negociaciones multilaterales.

Durante los primeros quince años del 2000, Chile siguió activo negociando tratados bilaterales y regionales de manera amplia, negociaciones muy focalizadas en el Asia Pacífico, una región que a todas luces era (y sigue siendo) de las más dinámicas del mundo y donde en la actualidad se encuentran tres de los principales socios comerciales de Chile (China, Japón y Corea del Sur). En el 2011 también se creó la iniciativa de integración regional más exitosa de los últimos años en América Latina, la Alianza del Pacífico (AP), iniciativa que va más allá de lo comercial pues su objetivo es lograr un área de integración profunda con proyección hacia el Asia Pacífico, y donde la sociedad civil y el sector privado están muy involucrados en la definición de la agenda de trabajo.

Y así llegamos a ser parte de la negociación mas importante de los últimos años, por los miembros que la conforman, su peso en el PIB mundial y por las variadas temáticas incluidas en el Acuerdo, lo que pretendía ser el mayor referente en materia de apertura comercial, el Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP en su sigla en inglés) o lo que fue en sus inicios el TPP (que incluía a EEUU). Fue con este acuerdo donde se evidenció claramente el peso de los distintos actores de la sociedad civil, quienes comenzaron a demandar más presencia, información y ser más activos en el

proceso de negociación de estos tratados, apoyando la incorporación de temas laborales y medioambientales, pero con una visión más crítica en materia de inversiones y propiedad intelectual (en particular las patentes farmacéuticas).³ Ello ocurre en parte, porque la sociedad civil está más informada, no sólo localmente sino que más allá de nuestras fronteras. El desarrollo de tecnologías de información y las mismas redes sociales facilitan este flujo. La sociedad civil también se ha complejizado (i.e. estudiantes, comunidades locales, indígenas y otros grupos sin representaciones claras) y no se han encontrado los mecanismos de comunicación y diálogo adecuados para recibir opiniones y comunicar de mejor manera los beneficios y limitaciones de estos tratados. Esta visión más crítica se ha mezclado en el debate actual con el cuestionamiento al modelo económico en general, porque se percibe que estos tratados no le permitirán a Chile hacer las reformas al modelo económico con la libertad que muchos desearían.

Acompañando todo este largo proceso de inserción, está la participación de Chile en los foros económicos multilaterales, pilar extremadamente importante para un país pequeño y abierto al mundo como el nuestro. En los que tienen estricta relación con lo comercial, Chile es miembro de la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración), del Foro APEC, miembro fundador de la OMC, y en 2010 Chile se transformó en el primer país sudamericano en ingresar a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) como un paso más en la inserción de Chile en la economía global, y un reconocimiento de dos décadas de estabilidad democrática y políticas económicas y sociales sólidas.

¿Qué ha cambiado en los últimos años?

Existen cuatro temas globales que se venían gestando desde finales del siglo pasado pero que se acentuaron a principios de este siglo, particularmente después de la crisis financiera del 2008, y un quinto que sólo tiene tres meses de vida, el COVID-19. Estos temas globales tienen un impacto importante en la política comercial de Chile y el mundo.

El primero es **geopolítico**; durante más de 30 años vivimos bajo un mundo unipolar en que EE.UU. era el poder hegemónico, teniendo a la Unión Europea y Japón alineados en muchas áreas de políticas económicas, y utilizando la cooperación y los organismos internacionales como herramientas para ejercer su poder. Esto ha ido cambiando. Una serie de países en desarrollo, tales como Brasil, India, Sud África, pero principalmente China, comenzaron a tener un rol más importante a nivel mundial (reflejado en la creación del G20) lo que fue mermando el poder hegemónico de EE.UU. En los últimos años, la tensión geopolítica se ha focalizado en la relación entre China y EE.UU. tensión que ha repercutido fuertemente en el comercio global, y ha puesto en tela de juicio los acuerdos comerciales como instrumentos de protección contra medidas unilaterales de un socio o incluso en jaque, a los organismos multilaterales⁴, los que no han tenido suficiente *leverage* para haber mediado en la solución del conflicto. La política comercial de Chile ha sido inclusiva y diversa en términos de socios comerciales. El aumento de la tensión entre China y EE.UU., los mayores socios comerciales de Chile, lo ha puesto en una posición compleja, que a la fecha se ha podido manejar. Sin embargo, en ciertos ámbitos como los digitales y los de seguridad nacional relacionados con inversiones, temas en los que China y EE.UU. no se encuentran alineados, Chile podría enfrentar un conflicto de estrategia más evidente.

³ Esto se observó principalmente en el Tratado con EE.UU.

⁴ En particular a la OMC que ya veía con un desgaste de años por la falta de liderazgo y resultados concretos en materia de negociaciones multilaterales.

El segundo tema global es el **digital**. La transformación digital está cambiando la manera en que las personas, las empresas y el gobierno interactúan. Ello ha quedado aun más de manifiesto con el COVID-19. Lo que hasta hace dos meses estaba en una discusión en pañales en nuestro país de dar flexibilidad a los trabajadores para realizar sus labores de manera virtual con el teletrabajo, se tuvo que implementar de manera drástica y masiva. Y si bien son varios los ajustes y protocolos a seguir, muchas instituciones han aprobado el reto.

En materia comercial, los bienes, servicios e ideas traspasan fronteras a través de plataformas digitales generando grandes oportunidades y facilitando el comercio, pero también grandes desafíos para las políticas domésticas y comerciales. Desde finales del siglo pasado hemos venido observando como la reducción en el costo de transporte y comunicación han permitido la fragmentación de la producción a través de cadenas globales de valor. La acelerada transformación digital está generando no sólo nuevos productos y servicios sino también nuevas formas de proveerlos. Existen varios análisis en la OECD sobre el tema digital global (y su impacto en los temas laborales y productivos) y el tema digital y su impacto en la política comercial. Lo que es claro es que la transformación digital permite una hiper conectividad en la manera de producir e intercambiar bienes y servicios.⁵ Algunos se verán beneficiados (por ejemplo, algunas empresas pequeñas, que estaban previamente excluidas, podrán acceder directamente a mercados extranjeros) y otros irán quedando excluidos (por ejemplo, empresas que no tienen la capacidad de ir adaptándose a los nuevos requisitos tecnológicos). Algunas de las disciplinas comerciales negociadas y vigentes serán más importantes para manejar el incremento de intercambios de bienes en volúmenes mas pequeños, generados por el comercio electrónico (i.e. facilitación de comercio), y otras regulaciones en ámbitos digitales (i.e. localización de bases de datos; privacidad de los datos etc.) podrían impactarán las disciplinas comerciales negociadas.

El tercer tema es el **cambio climático**. Los riesgos medio ambientales se irán convirtiendo en graves amenazas en las próximas décadas, particularmente los eventos extremos generados por el calentamiento global. A esto se suma las dificultades de comprometerse y cumplir, a nivel global, con acuerdos en materia medioambiental.⁶ La economía mundial sigue basada en energía fósil y la emisión de gases efecto invernadero sigue aumentando (hoy es 50% más alta que el nivel de los años 90⁷), generando drásticos cambios en el clima, reflejados en ciclones tropicales, aluviones, sequías, etc. A esto hay que sumarle la degradación de la tierra, el problema en la contaminación de los océanos, el aire y las especies en extinción. La primera causa de todos estos problemas es la actividad económica de los seres humanos, particularmente de las empresas. En este contexto, lidiar con estos riesgos pasa por re-pensar la manera en que producimos y consumimos. La política comercial debería contribuir con un mayor énfasis a la agenda climática incentivando el comercio e inversiones en energías renovables, eficiencia energética y permitiendo/incentivando en sus tratados una mayor protección medioambiental.

⁵ OECD Trade in digital era (2019); Measuring the Digital transformation (2019)

⁶ Los Convenios Ambientales Internacionales son acuerdos voluntarios u obligatorios que se firman entre la mayoría de los países del mundo. Estos Convenios se desarrollan en asuntos ambientales como cambio climático, biodiversidad y ecosistemas, desarrollo sostenible, protección de los océanos, gestión de residuos y sustancias químicas peligrosas, etc. Su propósito central es proteger el Medio Ambiente y la salud de las personas de los efectos negativos que pueden provocar las sustancias químicas, los contaminantes, el tráfico de especies, vertimiento de residuos al mar, entre otros.

El cuarto tema es el incremento de la **desigualdad y descontento** en varias partes del mundo. Varios informes dan cuenta de la evolución económica que ha tenido la implementación de las políticas neoliberales, donde se reconoce que hay mucho que celebrar pero también hay aspectos que definitivamente necesitan de mejoras sustanciales o que derechamente deben pasar por reformas estructurales profundas. Los principios de libre mercado, gobiernos más transparentes y democráticos, la expansión del comercio global, la inversión extranjera directa como una forma de transferencia de avances tecnológicos y conocimientos hacia economías en desarrollo han demostrado ser una fuente importante de progreso en los últimos años. Sin embargo, el liberalismo *per se* no parece ser la respuesta adecuada ni para los grandes desafíos que estamos viviendo en este siglo (i.e. los temas ambientales y la disrupción tecnológica) ni tampoco para lidiar con un tema fundamental como es la desigualdad. Y esto no es el caso aislado de Chile, como lo pudimos presenciar con las marchas, manifestaciones y paralizaciones en varias partes del mundo. En América Latina en particular, después de tres décadas desde que se emprendiera el camino de las reformas estructurales que debían configurar un nuevo panorama en el continente, la realidad social, política y económica actual permite comprobar que han sido pocos - o no todos los que se anticipaban- los beneficiarios del proceso. Lejos de avanzar en la reducción de las desigualdades, se han acentuado o se han hecho más latentes. La frustración de la promesa no cumplida: no tener trabajo o tener trabajos mal pagados, incluso con un mayor nivel educacional de la población; niveles de endeudamientos elevados en la mayoría de los hogares para alcanzar un mayor estándar de vida, con acceso a servicios esenciales acrecientan esta sensación. En algunos sectores e industrias incluso los trabajos están desapareciendo, la desigualdad de ingreso aumentando, y muchas personas asocian estas amenazas a la globalización y los cambios tecnológicos, y más profundo aun, “al modelo”. Sin duda, que el menor crecimiento y la amenaza de una recesión económica en Chile y en el mundo, acrecientan esta percepción que las ganancias y los costos de la globalización no están siendo distribuidas de manera equitativa entre los distintos segmentos de la población. Asociado a este tema, están los alcances en materia de género, pymes y comunidades indígenas, sectores que muestran importantes brechas en términos de equidad. Se demanda un mayor rol del Estado, pues ya se sentó la percepción de que el sector privado no cumple un rol social como así lo demanda la responsabilidad social corporativa que crecientemente varias empresas están implementado -quizás tardíamente para cambiar esta percepción en la ciudadanía-. Estas demandas superan con creces el alcance de la política comercial, pero no es menos cierto que una política comercial con mirada de futuro y dadas las coyunturas que nos hemos ido enfrentando, debería ser parte de la respuesta que se diseñe en un contexto social y económico más amplio.

Sin lugar a dudas la crisis generada por este nuevo coronavirus **COVID-19** ha sido la más fuerte desde la gripe española en 1918. Esta crisis sanitaria está teniendo enormes impactos no sólo en materia de salud para las personas pero también en la economía, en el comercio y las inversiones, con los dolorosos aumentos en las tasas de desempleo y en el bienestar de la población. Ello amerita un artículo separado. Pero no podemos dejar de mencionar en este artículo, como la política comercial debería ser parte de la solución para enfrentar los graves efectos de esta pandemia.

La OMC y otros organismos internacionales proyectan caídas en el PIB y en el empleo mayores a las observadas en crisis financiera del 2008-2009. El FMI prevé una caída para el 2020 en torno al 3% para el mundo, la OMC una drástica reducción del comercio mundial de entre el 13% y el 32% y la OECD una caída del 30% de las inversiones extranjeras, como consecuencia de la perturbación de la actividad económica normal y de la vida causada por la pandemia de COVID-19.

Los gobiernos han sido el gran pilar de apoyo para evitar consecuencias aun mayores de no tomarse las acciones necesarias. Es así como la mayoría de ellos ha estado implementando medidas y paquetes fiscales y monetarios de apoyo importantes para paliar los efectos: fuerte financiamiento al sector salud para la adquisición de medicamentos, infraestructura y equipos médicos; créditos a bajas tasas de interés; congelamientos de pagos de deuda sin cobros por periodos de tiempo razonables; apoyos monetarios directos a las familias y Pymes; apoyos a grandes empresas generadoras de empleo; entre otros, para permitir a quienes pierden su fuente de ingresos adquirir alimentos y artículos de primera necesidad, y reducir al mínimo el número de empresas que despidan a sus trabajadores y se vean obligadas a liquidar.

La política comercial por su parte debe estar alineada con el resto de las medidas que se tomen y debe ser parte importante de la contención de los costos asociados a la pandemia.

Con la gran dependencia que tienen la mayoría de los países del comercio exterior, será fundamental mantener la apertura y previsibilidad de los mercados, y mantener en la medida de lo posible, un buen entorno empresarial. A pesar que la reacción en el corto plazo de algunos países ha sido de restringir las exportaciones en productos relacionados con la salud y restringir las inversiones en sectores estratégicos, estas respuestas deben coordinarse internacionalmente y evitar que se vuelvan medidas proteccionistas. Por supuesto que cada gobierno velará por el bienestar de sus ciudadanos, y la misma OMC permite que cada Estado -de manera transparente e informada- tome las medidas necesarias para asegurar la salud de la población, y esta crisis por cierto ameritará varias medidas temporales. Pero ello no debe confundirse con el cierre de las fronteras para que los bienes, servicios e inversiones fluyan de manera permanente y generalizada, ni menos dejar de priorizar a los más necesitados más allá de nuestras fronteras.

No hay que perder de vista que es el comercio, y las inversiones, lo que permite una producción más eficiente y lo que por años ha ayudado a reducir los costos de producción y conseguir bienes a menores precios. Es el que facilita la provisión de bienes y servicios básicos, los insumos médicos, medicamentos, los alimentos, incluso la energía que todos necesitamos. El trabajo coordinado de la comunidad internacional ha sido históricamente clave en superar un sin número de catástrofes y esto es aun más importante en una pandemia de salud global. Los acuerdos de libre comercio, bilaterales o plurilaterales, contemplan disposiciones en estas materias y el diálogo permanente con los socios comerciales ha facilitado la cooperación y ayuda internacional.

¿Qué pasará cuando el virus sea controlado? Muchas cosas cambiarán, muchas visiones se redefinirán, y el comercio no estará ajeno a ello. Sin ir más lejos, hay voces que ya hablan de una deglobalización. La que ya venía dándose por los avances tecnológicos pero ahora el llamado es a construir cadenas globales de producción más resilientes.

Bueno, este es otro desafío de la política comercial con mirada de futuro. ¿Cómo debemos articular los capítulos de cooperación en los TLCs? ¿Qué temáticas debieran estar siempre presentes? ¿Debiéramos incluir capítulos de cadenas de valor en todos los TLCs por cómo está configurado el mundo en la actualidad? ¿Cómo hacerlas más efectivas? ¿Cómo potenciar más la integración intraregional? Ya sabemos que por ejemplo en la zona de la Alianza del Pacífico, los niveles de comercio intraregional son realmente bajos. ¿Con tasas mayores de comercio en la región, habríamos disminuido los riesgos de suministro de bienes intermedios para la producción y no depender de orígenes tan lejanos durante esta pandemia?

¿Valdrá la pena cambiar la estructura productiva de los países incentivando resurgimiento de industrias locales para disminuir los costos de dependencia? ¿Serán excluyentes ambos escenarios? Muchas de estas interrogantes serán motivo de análisis conjuntos con la academia, organismos internacionales y el sector privado para ver quienes y que tipo de gestión se tenían contempladas y sacar lecciones para el futuro.

¿Qué más se puede hacer?

Si tenemos en cuenta todo lo que ha cambiado en los últimos años, desde la irrupción de nuevas tecnologías, la mayor presencia de la sociedad civil, las formas de hacer comercio, los nuevos temas de la agenda comercial, los temas de sustentabilidad e inclusión, y una crisis sanitaria mundial como las que nos está tocando vivir -con sus severos impactos en una multiplicidad de áreas- y lo que seguirá cambiando, tendremos que concluir que focalizar la agenda económica en general, y comercial en particular, en aumentar la tasa de crecimiento del país no es ni será suficiente. Crecer es importante, entre otras cosas, para tener los recursos que permitan cubrir la agenda social, pero no debe ser cualquier tipo de crecimiento. Se deben buscar formas de crecer de manera más sustentable e inclusiva, objetivo que en los tiempos que corren es altamente consensuado y apoyado por todos los sectores de la población, y en la mayoría de todos los países

Para lograr un crecimiento más sustentable e inclusivo se deben buscar sistemas de diversificación productiva más complejos que no sólo busque agregarles valor a las materias primas, sino también incursionar en nuevos sectores donde la innovación sea fomentada con distintos tipos de incentivos y que se puedan desarrollar en distintas regiones de Chile. Esto en un contexto de inclusión, en que trabajadores y pequeñas empresas formen parte del sistema. Las fuerzas de mercados no serán suficientes para generar estos cambios; se necesitará una mayor injerencia del Estado en materia de políticas públicas y de recursos. Estos cambios se deben dar en un contexto en que la agenda social en Chile se vea reforzada, lo que también requerirá del actuar del Estado.

La política comercial debe redefinirse en este contexto. Para esto será necesario hacer un diagnóstico real de cuál ha sido el impacto de la liberación comercial y de inversiones tanto en términos económicos como de inclusión, sustentabilidad y equidad. En las áreas en que el resultado no sea positivo se deberá evaluar que más se podría hacer, evaluar si se requiere una modificación de las disciplinas existentes, agregar nuevas, u otras medidas complementarias que tengan mas relación con las políticas domésticas que los países puedan implementar para contribuir al logro de los objetivos buscados. Esta reflexión debe hacerse a todo nivel, desde los que llevan a cabo las políticas públicas, la academia, el sector privado y las distintas instituciones a cargo de los temas de innovación, educación, pymes, medioambiente y laboral para buscar sinergias que logren la estrategia definida.

Respecto de las inversiones, la mayor parte de los TLCs y acuerdos bilaterales de inversión de Chile vienen desde los años 90'. Algunos han sido actualizados y algunos acuerdos de inversión eliminados cuando los TLCs incluyen disposiciones de inversión que actualizan lo negociado en dichos acuerdos. La revisión de la política comercial de Chile debe necesariamente incluir el tratamiento dado a las inversiones extranjeras en los TLCs, y por cierto, se deben y pueden hacer mejoras. Hay que tener presente si que renegociar a nivel bilateral o regional requiere de tiempo y recursos. Lo ideal es acordar reglas a nivel multilateral que reformen disposiciones que han permitido interpretaciones muy amplias respecto a la

protección de los inversionistas. Sin embargo, considerando los cambios geopolíticos, esto no se ve fácil, al menos en el corto plazo.

En materia de incorporación de nuevos temas, Chile ha sido pionero actualizando sus acuerdos para incorporar temas sustentables en materia medioambiental y laboral. También ha “modernizado” algunos acuerdos para incorporar temas como comercio electrónico, conducta empresarial responsable, coherencia regulatoria, cadenas globales de valor, pymes y género. La pregunta es si esto es suficiente o no.

Para responder a dicha pregunta se deben analizar tres temas: i) los acuerdos existentes que no se han modernizado y que incluyen obligaciones que deben ser respetadas, cómo convivirían con las nuevas disciplinas que se deben incluir para abordar los temas de inclusión y sustentabilidad; ii) evaluar que tan efectivas son las disposiciones en los acuerdos que ya incluyen capítulos o disposiciones para las pymes, género, comunidades indígenas, medio ambiente, derechos laborales, responsabilidad de conducta empresarial, entre otros; y iii) cómo redefinir la política comercial en el contexto de un marco mayor de cambio.

El análisis de los TLCs y del rol de la política comercial en la nueva estrategia de desarrollo de Chile podrían generar la necesidad de reformar/actualizar los TLCs. Esto es posible hacerlo de varias maneras. Una directa es a través de notas interpretativas y/o protocolos adicionales, y aunque es costoso, se podría implementar con los socios más relevantes, varios de ellos con los cuales Chile ya ha negociado la inclusión de nuevos temas y con los cuales compartimos posiciones y visiones comunes en lo que respecta a los reales impactos que queremos lograr con la política comercial, y con los acuerdos como instrumentos efectivos. Otra vía, más lenta y costosa, pero que tendría un mayor impacto es la vía plurilateral y/o multilateral. Son en estos foros o instancias donde se discuten y acuerdan los grandes lineamientos del comercio mundial, las reglas que definen su funcionamiento, y las nuevas tendencias que debieran ser normadas de manera consensuada por la mayoría de los actores para asegurar su cumplimiento.

¿Qué rol juegan las políticas domésticas vis a vis la política comercial? Es importante en este análisis vincular de manera más efectiva el comercio y las inversiones internacionales con las necesarias políticas domésticas complementarias, que pasan por los aspectos laborales, capacitación, logísticos, institucionales, I&D, para apoyar el proceso de inserción internacional de todos los sectores y actores del comercio, mejorar su participación y, aprovechar y distribuir de manera más justa y equitativa los beneficios de la apertura comercial.

Conclusiones

La política comercial ha sido y debería seguir siendo un pilar importante en la estrategia chilena de desarrollo. Chile tomó la decisión correcta cuando decidió integrarse al mundo; el comercio y las inversiones internacionales han generado empleo y que miles de chilenos salgan de la pobreza. Lo que no hicimos en los 90' y comenzamos tíbicamente a hacerlo en el año 2000 fue vincular más la agenda comercial con otras agendas internacionales y, más importante aún, con la agenda de desarrollo a nivel doméstico.

Incorporar en los TLCs temas medioambientales, laborales, y en los últimos tratados, temas de género, pymes, comercio electrónico, cadenas globales de valor, van en la dirección correcta pero no es suficiente. Se debe hacer un esfuerzo adicional para ver cómo Chile vincula mejor sus políticas domésticas, en particular las laborales, de educación, capacitación, de innovación y de pymes, con el fin de lograr una mayor diversificación en la producción e incursión en nuevos sectores productivos incluidos los servicios. Se ha intentado en el pasado hacerlo pero con resultados magros, en parte porque no se han involucrado a todos los actores relevantes (i.e. gobierno, empresarios, trabajadores y sociedad civil) y en parte porque no se han analizado bien los canales de difusión y los vínculos del comercio y las inversiones generados por la política comercial, en particular los TLCs, con las políticas domésticas.

En esta línea, un aspecto a tener presente, es que con o sin CPTPP, Chile tiene una red de 29 acuerdos comerciales con 65 países y compromisos multilaterales que ya tienen varias de las disposiciones negociadas en el CPTPP. Estos acuerdos incluyen diversas flexibilidades que se deben tener presente en el momento de hacer reformas; no necesariamente las reformas que quiera hacer Chile en su estrategia de desarrollo doméstico, irán en contra de lo acordado a nivel internacional ya sea porque algunos sectores fueron excluidos o porque hay cláusulas de excepción o de flexibilidad negociada. Si este no es el caso, se pueden buscar alternativas que sean compatibles con las obligaciones internacionales o algunos aspectos pueden ser re-negociados.

El estallido social en Chile y la pandemia mundial que aun afecta a la mayor parte del planeta, ha puesto a prueba la efectividad de las políticas económicas, sean fiscales, monetarias o comercial. Todas deben estar alineadas para dar soluciones y respuestas rápidas pero responsables a la ciudadanía, y que el remedio no sea peor que la enfermedad. Hacer frente a estos eventos de manera inmediata sin perder de vista los objetivos de largo plazo, es la mejor estrategia para que nuestras economías puedan superar estas crisis y recuperarse.

No se debe caer en la tentación del proteccionismo extremo, cerrar fronteras, aumentar restricciones al comercio, a las inversiones. Ello únicamente nos privaría de todos los bienes y servicios que podemos producir de forma conjunta, afectará las cadenas de suministro, lo que acabaría por perjudicar a nuestras economías y agravar el desempleo.

En resumen, el objetivo no es dejar de crecer, pero crecer de manera sustentable e inclusiva; no es aislarnos sino seguir integrados al mundo y no es dejar de beneficiarnos del crecimiento económico, pero de distribuir mejor las ganancias de dicho crecimiento. La política comercial de Chile, en particular los TLCs, pueden ser una herramienta importante para lograr dicho objetivo.



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

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

© The Author(s) 2020.