



Política Comercial en un mundo polarizado

Cristián Larroulet

Miembro de Número

1. Introducción

El mundo está experimentando cambios profundos en los ámbitos político, económico y social. Muchos analistas sostienen que estamos regresando a una era similar a la Guerra Fría. En esta ocasión, analizaremos estos cambios desde una perspectiva geopolítica y económica, poniendo especial atención en las políticas de comercio internacional. La revolución tecnológica, impulsada por nuevos conocimientos y sus aplicaciones desde la década de 1980, juega un papel crucial en estos cambios. Las manifestaciones de estos cambios incluyen un nuevo orden político (deterioro de la democracia liberal), una creciente competencia económica con guerras comerciales, especialmente entre Estados Unidos y China, y nuevos conflictos o amenazas bélicas. Nuevos bloques políticos y económicos se han formado después de décadas de predominio de la democracia liberal, la economía de mercado, la integración económica y el liderazgo global de Estados Unidos.

¿Cuáles son las causas? En primer lugar, la carrera por la innovación y la incorporación de nuevas tecnologías no se ha detenido; por el contrario, estas tendencias se han profundizado. Han surgido nuevos liderazgos globales con orientaciones políticas y de seguridad diferentes. Además, el cambio climático está generando nuevas políticas que presentan desafíos competitivos. La necesidad de reducir la contaminación y producir más energías limpias ha aumentado la demanda de recursos naturales como litio, tierras raras, cobre y otros. Asimismo, la producción y el conocimiento tecnológico de productos como los chips se ha vuelto estratégica en el entorno competitivo descrito. En el ámbito político, se han producido nuevos alineamientos con una creciente presencia de gobiernos autoritarios, destacando Rusia, China, Irán, Corea del Norte, entre otros, que están



comenzando a disputar la influencia de Estados Unidos, la Unión Europea y sus aliados. Estas diferencias también llevan a una competencia geopolítica que afecta la competencia económica.

En resumen, estamos presenciando un cambio significativo en el escenario internacional, especialmente en el campo del comercio internacional. Esta nueva realidad es particularmente relevante para Chile. Por lo tanto, este ensayo pretende analizar su impacto en el país y sugerir ajustes en nuestra política de relaciones económicas internacionales, con el objetivo nacional de ser un país democrático que aspira a ser el primer país de Latinoamérica en alcanzar el desarrollo.

2. ¿Camino hacia una segunda guerra fría?

Con la caída del muro de Berlín se consolidó una política internacional donde predominó la democracia liberal, la economía de mercado, la protección de los derechos humanos y el incremento en los intercambios de bienes y servicios entre los países. Durante este periodo, el liderazgo estadounidense prevaleció, mientras los países autoritarios perdieron peso e influencia. En el ámbito económico, esta realidad consolidó las ideas favorables a la libertad de comercio, el respeto por la inversión extranjera y la proliferación de tratados comerciales que favorecieron el comercio. Hace 40 años, el comercio global representaba alrededor del 35% del PIB mundial, y en la última década este nivel llegó al 60% del PIB mundial, un enorme crecimiento que permitió un aumento en la calidad de vida mundial.

Sin embargo, en la última década el comercio se ha estancado y ha surgido una crítica que cuestiona las políticas de apertura, sugiriendo regresar a políticas proteccionistas, las cuales en el pasado fueron un fracaso desde la perspectiva del bienestar de la mayoría de la población mundial.

Además, se han debilitado las instituciones que velaban por reglas justas y estables, principalmente la Organización Mundial del Comercio (OMC). Han proliferado propuestas para acabar con el libre movimiento de capitales, bienes y servicios, así como aquellas para



ACADEMIA CHILENA DE CIENCIAS SOCIALES POLÍTICAS Y MORALES

subsidiar la producción de determinados bienes y aplicar impuestos o restricciones a la producción de otros, sin importar si ello afecta la competencia justa en el comercio internacional.

El Fondo Monetario Internacional calcula que el año pasado se implementaron cerca de 3.000 restricciones al comercio, es decir, tres veces más que las aplicadas en 2019. ¿Se repite la historia? Al parecer, así como durante la Guerra Fría la Unión Soviética y Estados Unidos no promovieron el libre comercio, hoy tampoco lo hacen China y Estados Unidos.

Desde la gran recesión (2008-2009) se aprecia un cambio de políticas, que ha llevado a algunos a preguntarse si no estamos regresando a “una segunda Guerra Fría” (Gopinath Gita, 2023, “Cold War II?”, IMF, diciembre, 2023) que se refleja en nuevas formas de obstáculos al libre comercio. Hoy, en un contexto con mayor comercio —el comercio global es alrededor del 60% del PIB mundial, mientras que en el periodo de la Guerra Fría fue alrededor de la mitad— se introducen políticas proteccionistas que causan un mayor daño al bienestar económico global.

¿Cuáles son esas políticas? Por un lado, son el producto de un nuevo alineamiento ideológico donde destaca la alianza chino-rusa versus la alianza Estados Unidos-Europa. Detrás de ellas hay una diferencia política y una competencia por el liderazgo en materia tecnológica y económica. Las principales manifestaciones son, entre otras, las más de 2.500 intervenciones realizadas en 2023, de las cuales más de dos tercios fueron distorsiones al libre comercio, producidas mayoritariamente por países de economías desarrolladas. Leyes impulsadas por Estados Unidos, como la “Inflation Reduction Act” (IRA), destinan 370.000 millones de dólares para financiar más de 100 programas que pueden subsidiar, otorgar préstamos y beneficios tributarios para construir una nueva economía basada en energías limpias. Estos subsidios incluyen la compra de vehículos que funcionan con energías limpias y créditos tributarios para la producción de hidrógeno verde. Otro instrumento es la ley “Chips and Science Act”, que asigna 53.000 millones de dólares para desarrollar y fortalecer la industria de los semiconductores. Se busca reducir la dependencia de Estados Unidos de países que no son aliados políticos, aplicando subsidios o ayudas crediticias que



ACADEMIA CHILENA DE CIENCIAS SOCIALES POLÍTICAS Y MORALES

no cumplen con las normas del libre comercio. Estas políticas comenzaron con el gobierno de Trump y continúan con Biden. En la actual campaña presidencial norteamericana se siguen promoviendo, así por ejemplo Trump ha anunciado nuevos aranceles del 60% a todos los productos chinos.

¿Y China? Desde 2015, con su programa “Made in China”, este gigante inició un programa de mayor intervención del Estado para desarrollar su industria en áreas definidas como estratégicas, entre las que destacan los sectores energía, transportes, infraestructura, economía digital, etc. Este programa tiene un componente contrario a la libertad de comercio, utilizando instrumentos como los bancos estatales u otras agencias públicas para subsidiar o entregar créditos en condiciones favorables. Como señala H. Cheyre, “esta estrategia fue concebida por sus ideólogos con la mirada de que China deje de ser un proveedor de bajo costo hacia las economías industrializadas y se convierta en competidor directo de ellas” (H. Cheyre, 2023).

¿Y qué ocurre con la Organización Mundial del Comercio (OMC), organización de las Naciones Unidas encargada de promover el libre comercio con reglas que deben cumplir todos los países miembros? Desgraciadamente, como lo dice “The Economist” en su edición de mayo pasado: “Los implacables vetos, por oscuros que parezcan, han debilitado completamente a la OMC durante casi cinco años”. El libre comercio internacional regulado a través de la OMC está cada día más atacado, ya que las reglas e instituciones destinadas a fomentar el comercio y la inversión internacional están cayendo en desuso por la acción de los países más poderosos. Asimismo, el rol de exigir el cumplimiento de esas normas también se ha paralizado ya que el sistema de resolución de controversias ha sido inviabilizado. Desde 2019, el mecanismo de apelaciones de la OMC dejó de funcionar debido a que el gobierno de Trump no realizó el nombramiento de nuevos miembros claves del organismo. Además, el gobierno de Biden mantuvo esa decisión. Así, una de las instituciones más importantes creadas después de la Segunda Guerra Mundial pierde su relevante rol de establecer reglas basadas en los principios de no discriminación entre los socios comerciales, igual tratamiento entre bienes externos y domésticos y no discriminar la



inversión extranjera. En resumen, el mundo repite el camino de la Guerra Fría, poniendo en peligro la reducción de la pobreza, el bienestar en los países más pobres, el progreso económico y la paz mundial (Bown and Kimberly, octubre 2023).

3. Amenazas para Chile

Chile fue una economía alejada del libre comercio por más de 40 años, aplicando el modelo de Sustitución de Importaciones, pero inició un proceso de apertura a partir de mediados de los años 70. Primero, con rebajas unilaterales del arancel aduanero, eliminación gradual de barreras no arancelarias y apertura de la cuenta de capitales y servicios. Posteriormente, desde comienzos de los 90, estas políticas se complementaron con la celebración de tratados bilaterales y multilaterales que han permitido que el país tenga hoy un arancel promedio de alrededor de un 1%, uno de los más bajos del mundo lo que le ha permitido tener una mayor competitividad para exportar y crecer. Además, tiene acuerdos de comercio e inversión con alrededor del 85.% del PIB mundial. Los resultados han sido muy positivos. Hoy tenemos más exportaciones, más inversión extranjera, nuestro comercio es más diversificado, con productos exportados más elaborados y mayor acceso al financiamiento externo. Al respecto, resulta importante señalar que una investigación reciente del FMI (G. Salinas, 2021) habla del enorme éxito exportador de Chile, calificándolo como “un modelo de políticas de diversificación de exportaciones” (Salinas, op. cit.). La explicación es que, a pesar de la lejanía del país de los principales centros económicos internacionales, las políticas de apertura comercial han promovido las exportaciones no mineras, transformando a Chile en un modelo en exportaciones diversificadas y complejas.

Desgraciadamente, el cambio de políticas hacia un comercio menos libre que observamos actualmente es peligroso para nuestro país. Son diversos los impactos negativos que esta nueva realidad puede producir en una economía pequeña y abierta como la nuestra. Veamos algunos:

a) El freno al rol que cumple la OMC en el comercio mundial daña especialmente a países pequeños como el nuestro, que utilizan reglas transparentes y de aplicación general. En



efecto, equivale a que no hubiera Estado de Derecho o justicia imparcial y que en la resolución de conflictos prevaleciera la opinión del “más fuerte”.

b) Establecer subsidios o impuestos para la producción de ciertos bienes o servicios que no respondan a los criterios de libertad de comercio establecidos en la OMC introduce distorsiones que alteran las ventajas relativas de los países, lo cual se agrava por la imposibilidad de plantear reclamos debido al bloqueo del rol en la resolución de conflictos de la OMC.

c) No compatibilizar las normas que promueven las tecnologías para el cambio climático con las normas de libertad de comercio afectará a países como Chile, que posee ventajas comparativas para producir energías limpias, litio, hidrógeno verde, tierras raras, etc. Estos problemas ya existen, por ejemplo, debido al diferente tratamiento entre Estados Unidos (subsidios) y la Unión Europea (impuestos verdes) para estimular o disuadir la producción de ciertos bienes (Boston Consulting Group, 2022).

d) El aumento de la incertidumbre debido a la falta de claridad en las reglas del juego hará disminuir la inversión.

e) Asimismo, la falta de reglas claras aumenta la presión de grupos de interés y de gobiernos, facilitando los actos de corrupción y falta de transparencia. Los principales perdedores serán los países más pequeños.

f) El regreso de la Política Industrial que promueve alteraciones al libre comercio. Chile ya vivió momentos político-económicos en donde se impulsaron políticas industriales (modelo ISI) para cerrar nuestra economía, como las que se están promoviendo hoy en Estados Unidos y China. Esto ocurrió después de la Gran Depresión, cuando se planteó la necesidad de desarrollar una industria nacional que sustituyera principalmente la importación de manufacturas, para lo cual era necesario aplicar altas tarifas de importación a aquellos bienes cuya producción doméstica se deseaba estimular. El resultado de esta política fue que el país se empobreció y no pudo aprovechar las oportunidades de progreso que existieron en



las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Los países del sudeste asiático como Taiwán, Corea del Sur, Hong Kong y Singapur, que en la década de los 50 eran más pobres que Chile, sí aprovecharon la oportunidad abriendo sus economías y creciendo gracias al esfuerzo exportador. Además, hay que tener presente que la evidencia internacional sobre políticas industriales descarta que “intervenciones selectivas, diseñadas e implementadas desde una autoridad central, puedan transformarse en un motor poderoso de desarrollo” (F. Parro, 2016).

4. Recomendaciones para la nueva realidad en Comercio Internacional

A continuación, se plantean un conjunto de acciones que buscan minimizar el daño de las nuevas tendencias en las políticas comerciales en el mundo y que permitan potenciar la estrategia exportadora del país:

- a) Fortalecer la política exterior económica, en alianza con otros países y el sector privado, promoviendo políticas que defiendan el libre comercio y cuestionen el proteccionismo. Especial preocupación debe tenerse en fortalecer instituciones como la OMC que velan por la mantención del libre comercio.
- b) Profundizar los acuerdos con países que destacan por sus políticas comerciales que valoran la no discriminación, la competencia y la economía de mercado, de tal forma de actuar unidos en la promoción de esos principios.
- c) Profundizar los esfuerzos para eliminar las barreras al comercio no arancelarias, especialmente las sanitarias y fitosanitarias, reglas de origen, etc.
- d) Facilitar las nuevas exportaciones verdes, tanto las directas como las indirectas, eliminando las trabas regulatorias que las impiden o retrasan. Así, reducir las trabas a inversiones en energía solar, litio, tierras raras, hidrógeno verde, etc.
- e) Trabajar nuevos acuerdos de libre comercio profundos con países de enorme potencial de comercio. Por ejemplo, países del sur de Asia como India, Bangladesh, Pakistán y del



ACADEMIA CHILENA DE CIENCIAS SOCIALES POLÍTICAS Y MORALES

sudeste de Asia como Indonesia, Filipinas, Tailandia. Estas regiones poseen más de 2.400 millones de habitantes y son economías con enorme potencial de crecimiento. Entre ellos destaca India, que hoy posee más habitantes que China y su crecimiento del PIB también es superior (N. Smith, 2021). Continuar con los esfuerzos en los países árabes, como el reciente Acuerdo de Asociación Económica Integral (CEPA) firmado por el Presidente de la República con Emiratos Árabes. Asimismo, es necesario profundizar una estrategia en África, especialmente con países como Marruecos y Sudafrica.

En resumen, vivimos una nueva realidad internacional tanto política como económica. Hoy existen al menos dos bloques que compiten entre sí y que combaten una guerra fría. Chile, como país pequeño y alejado de los grandes centros políticos y económicos, debe permanecer alejado de esos conflictos, pero continuar profundizando su integración al mundo, con mayor razón si es un socio económico serio, con exportaciones altamente valoradas por su calidad y precio. No debemos cometer los errores del pasado cerrando nuestra economía. Por el contrario, debemos reforzar nuestro compromiso con el libre comercio, senda que nos permite alcanzar el desarrollo.