

UNA AGENDA EXPORTADORA EN UN MUNDO POLARIZADO¹

Cristián Larroulet Vignau
Profesor Investigador CIES
Universidad del Desarrollo

El escenario internacional experimenta un cambio estructural caracterizado por tensiones geopolíticas, proteccionismo y debilitamiento de instituciones clave como la OMC. Este ensayo analiza cómo estos factores afectan el comercio global y su impacto en Chile, una economía pequeña y abierta que depende de sus exportaciones para crecer.

Políticas como subsidios a energías limpias y la producción de semiconductores en Estados Unidos, así como la estrategia "Made in China", están distorsionando el comercio internacional y reduciendo la competitividad de países que promueven el libre comercio.

Para Chile, los desafíos incluyen la disminución de las exportaciones como porcentaje del PIB, barreras no arancelarias, trabas regulatorias y falta de inversión en infraestructura clave. Este contexto exige fortalecer la política comercial externa, promover acuerdos con nuevos socios estratégicos, incentivar exportaciones verdes y modernizar políticas públicas para adaptarse a la nueva realidad.

En un mundo cada vez más proteccionista, Chile debe reafirmar su compromiso con el libre comercio, consolidar su estrategia exportadora y diversificar su economía, apostando a la innovación y sostenibilidad como motores del desarrollo nacional.

¹ Este documento recoge parte de presentación en la Academia de Ciencias Sociales, Políticas y Morales. Agradezco a Exequiel Cáceres su colaboración

CONTEXTO

El mundo está experimentando cambios profundos en los ámbitos político y económico. 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 y en la necesidad del país de volver a crecer, para lo cual exportar es fundamental. (C. Larroulet, 2024). La revolución tecnológica, impulsada por nuevos conocimientos y sus aplicaciones desde la década de 1980, juega un papel crucial. Las manifestaciones principales de este proceso 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, Venezuela, 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.

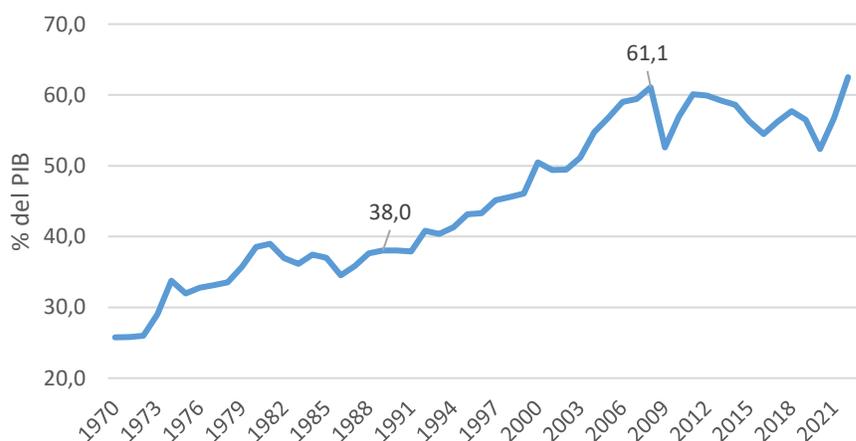
En resumen, estamos presenciando un cambio significativo en el escenario internacional, especialmente en el campo del comercio internacional. Esta nueva realidad es particularmente relevante para Chile, dado que desde hace varias décadas el país adoptó con éxito una estrategia de apertura al comercio y las exportaciones han sido un motor de su crecimiento. 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 retomar el desarrollo, apostando por una tasa de crecimiento del 4% anual, y en lo cual las exportaciones deben jugar un rol central.

¿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. Como se aprecia en la Figura 1, esto implicó un gran aumento del comercio internacional. En 1989, este representaba alrededor del 35% del PIB mundial, y el 2009 este nivel llegó al 60% del PIB mundial, un enorme crecimiento que permitió un aumento en la calidad de vida mundial.

Figura 1: Comercio como porcentaje del PIB en el mundo (1970-2023)



Fuente: Banco Mundial (2024)

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 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, 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 no cumplen con las normas del libre comercio. Estas políticas comenzaron con el gobierno de Trump, continuaron con Biden y dadas las promesas de campaña de Trump, seguirían en su segundo periodo como Presidente.

¿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” (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 reporta *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” (The Economist, 2024). 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.

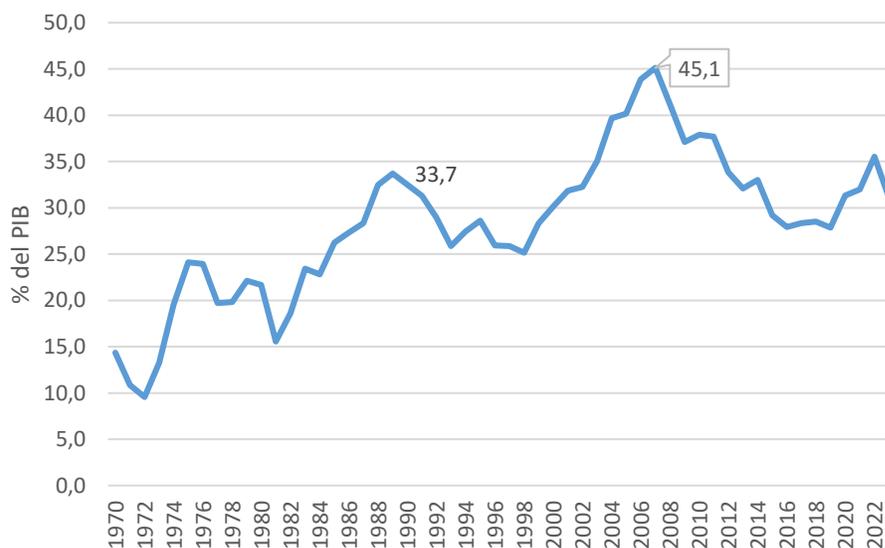
¿Qué hará Trump como presidente? El presidente electo anuncio alzas de aranceles de 60% a productos chinos, entre 10% y 20 % a otros países y amenazó a Canadá y México de subirles el arancel a 25% salvo que adoptaran drásticas medidas para detener la inmigración y el tráfico de drogas hacia Estados Unidos. La mayoría de los expertos en Comercio Internacional señalan que estas políticas proteccionistas del Gobierno norteamericano generarían más costos que beneficios para el ciudadano norteamericano. Costos que se traducirían en mayor inflación, pérdida de competitividad de sectores claves para ese país como la agricultura y deterioro en el comercio mundial, lo que más temprano que tarde dañaría la promesa de Trump de hacer grande a los Estados Unidos. Existen los estudios que evalúan las alzas de tarifas realizadas por Trump entre 2018 y 2019, concluyendo que ellas significaron una tarifa mayor en las exportaciones norteamericanas de 2% para un producto tipo y hasta de 4% para productos con exposición mayor que el promedio, dañando así las exportaciones del país. (K Handley, et al.2020). El presidente Trump es conocido como un gran negociador y el nombramiento del nuevo secretario del Tesoro Scott Bessent, así lo confirma. Más aún, este ha señalado que los “aranceles son una herramienta de negociación”. Existe la impresión que parte de los anuncios pueden no materializarse. En el caso de Chile, esto es relevante, dada la protección que nos otorga nuestro tratado de Libre Comercio con USA, la cercanía en materia de ideas, instituciones y las ventajas comparativas del país en los sectores de recursos naturales que son los más demandados para fabricar los bienes necesarios para combatir el cambio climático.

AMENAZAS PARA CHILE

El comercio de Chile con el mundo ha fluctuado en su historia. El país sostuvo el modelo de industrialización por sustitución de importaciones alejado del libre comercio por más de 40 años. En la Figura 2 se presenta la evolución de las exportaciones como % del PIB desde el fin de este período. A partir de mediados de los 70, se inició un proceso de apertura que expandió las exportaciones. Primero, con rebajas unilaterales del arancel aduanero, eliminación gradual de barreras no arancelarias y apertura de la cuenta de capitales y servicios. A comienzos de los 90, cuando las exportaciones ya eran 34% del PIB, 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 (R. Álvarez, et al,2024). En la culminación de este boom las exportaciones representaban 45% del PIB. Sin embargo, como se aprecia en la Fig.2 esta tendencia se ha revertido influyendo en ello variados factores: el contexto global de menor expansión del comercio mundial, especialmente a partir de la crisis mundial de 2010, la menor competitividad dada por el alza de costos internos y el menor tipo de cambio real, las restricciones domesticas a la inversión y una pérdida de competitividad producto de la demora y lentitud de inversiones públicas y privadas para el desarrollo de la infraestructura de apoyo al sector exportador. Además, ha existido una sensación de autoconfianza basada en la equivocada creencia de que “bastaba con los acuerdos comerciales firmados”. Lejos de ello, esas ventajas que tuvo Chile, se equiparan cada día más, como lo muestran países vecinos como Perú, Uruguay y seguramente Argentina en un futuro cercano.

Figura 2: Exportaciones en Chile como % del PIB (1970-2023)

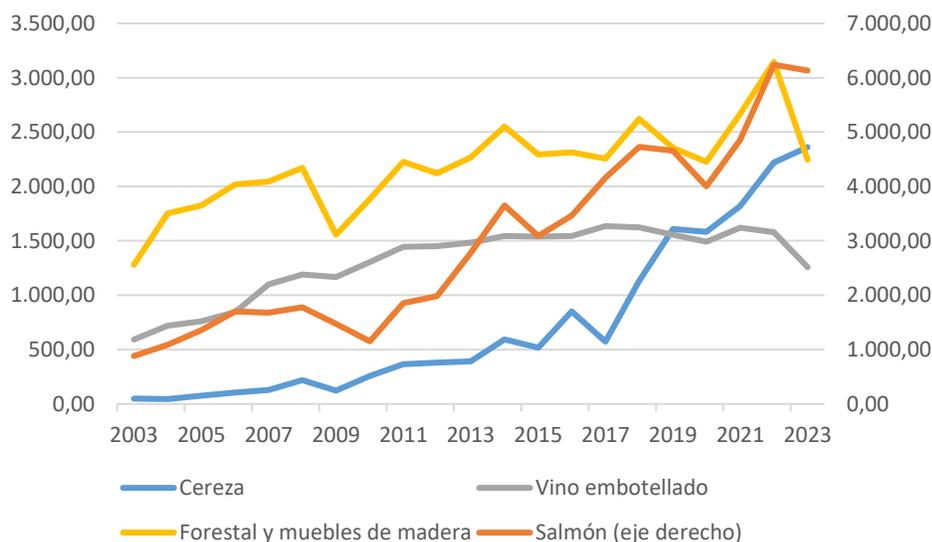


Fuente: Banco Mundial (2024)

La expansión de las exportaciones también significó una importante diversificación. Como presenta la Figura 3, más allá de las tradicionales exportaciones mineras ha habido un crecimiento en productos tales como

las cerezas, el vino, el salmón o la madera. Nuestros productos exportadores son más elaborados y tienen mayor acceso al financiamiento externo. Al respecto, resulta importante señalar que una investigación reciente del FMI (Salinas, 2021) habla del 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. Sin embargo, como lo muestra el gráfico, los sectores del vino, el salmón, y el forestal también muestran un estancamiento o retroceso, lo cual hace urgente tomar decisiones para volver a reimpulsar el proceso exportador. Mas aún, cuando, como fue señalado, estamos en un mundo en el cual las trabas a las exportaciones vuelven a estar presentes.

Figura 3: Diversificación de exportaciones (millones de dólares FOB)



Fuente: Banco Central de Chile (2024)

Desgraciadamente, el cambio de políticas hacia un comercio menos libre que observamos actualmente es especialmente 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.
- d) El aumento de la incertidumbre, debido a la falta de claridad en las reglas del juego en el comercio internacional, 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 con el consiguiente daño a economías pequeñas y abiertas como la nuestra. 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).

RECOMENDACIONES PARA IMPULSAR LAS EXPORTACIONES EN LA NUEVA REALIDAD DEL 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 fortalezcan la estrategia exportadora del país:

1. 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 atención debe darse a la reactivación de la Organización Mundial del Comercio (OMC)
2. Profundizar los acuerdos con países que ya son socios de Chile, considerando especialmente la nueva realidad de las exportaciones de servicios y de las nuevas tecnologías, como la Inteligencia Artificial, para acelerar el potencial exportador de Chile.
3. Concretar nuevos Acuerdos de Libre Comercio con países de enorme potencial de comercio, como países del sur de Asia (India, Bangladesh, Pakistán) y del sudeste de Asia (Indonesia, Filipinas, Tailandia). Estas regiones poseen más de 2.400 millones de habitantes y son economías con un crecimiento significativo de su clase media. Entre ellos destaca India, que hoy posee más habitantes que China, su crecimiento del PIB también es superior y su capital humano especialmente dotado para la nueva revolución tecnológica (N. Smith, 2021).
4. 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.
5. Iniciar una estrategia más decidida de acuerdos comerciales en África, priorizando países como Marruecos y Sudáfrica.

6. Realizar un Plan que incorpore esfuerzos público-privados para eliminar las barreras al comercio no arancelarias, especialmente las sanitarias y fitosanitarias, reglas de origen, etc. que están presentes en países con los que comerciamos. Estudios muestran la relevancia de eliminarlas. (Claro, et al, 2023)
7. Aumentar los grados de certeza jurídica para la Inversión Extranjera, incorporando en nuestra legislación cláusulas de transparencia y de estabilidad tributaria por un periodo de tiempo relacionado con la maduración de los proyectos.
8. Facilitar las nuevas “exportaciones verdes”, tanto las directas como las indirectas, eliminando las trabas regulatorias que las impiden o retrasan. Así, corregir las trabas a inversiones en energía solar (permisología), litio (modificar condición jurídica actual y pasar a ser un recurso concesionable), tierras raras (facilitando la aprobación de proyectos y la exploración), hidrógeno verde, amoniaco verde (permisología y facilitación), etc.
9. Revisar la estrategia para impulsar las Exportaciones de Servicios y adoptar los cambios que permitan aprovechar el potencial del sector. Al respecto, es necesario priorizar un plan de capacitación del factor humano a través del Sence para la exportación de servicios y materializar un plan de largo plazo para el aprendizaje del inglés que recoja experiencias exitosas como la de países de Europa del Norte y Uruguay (Plan Ceibal), entre otros. Este puede considerar políticas más favorables de inmigración de profesores de habla inglesa, acuerdos con canales de tv abierta para no traducir programas en ese idioma, etc.
10. Acelerar y profundizar la inversión en Infraestructura para las Exportaciones. Existen necesidades en materia de puertos, aeropuertos, carreteras, embalses, transmisión de energía, etc., con proyectos identificados y evaluaciones realizadas que confirman las rentabilidades sociales y privadas de estos.

11. Descontinuar las políticas públicas hoy en aplicación que han y están dañando industrias de exportación como el cambio en la ley de Pesca que daña la sustentabilidad y la inversión en el sector, la legislación que limita el crecimiento de la Salmonicultura al impedir o retrasar la inversión. Debemos recordar el Salmón es la principal exportación no minera.
12. Reformar la política fiscal, dada su relevancia en el sector exportador a través de su incidencia en el tipo de cambio real. Es por ello que, el país está en una situación en materia de estabilidad macro, deuda pública y desafío exportador, que hace necesario promover la generación de un superávit fiscal estructural, como ocurrió en el pasado reciente, que colabora a tener un tipo de cambio real más alto que incentive las exportaciones.

En resumen, vivimos una nueva realidad internacional tanto política como económica. Chile, como país pequeño y alejado de los grandes centros políticos y económicos, debe permanecer alejado de los conflictos globales, y profundizar su integración al mundo. Con mayor razón si es un socio serio, que promueve la libertad y el Estado de Derecho, con exportaciones altamente valoradas por su necesidad, calidad y precio. No debemos cometer los errores del pasado cerrando nuestra economía o abanderizándonos en cada conflicto comercial. Por el contrario, debemos reforzar nuestro compromiso con el libre comercio y con las exportaciones como motor del desarrollo nacional.

REFERENCIAS

1. Alvarez R, Eugenia Andreasen. (2024) “*Exploring the Effects of FTAs on Chilean Exports*”. Estudios de Economía, U Chile.
2. Banco Central de Chile (2024). Comercio Exterior de Bienes.
3. Banco Mundial (2024). World Bank Open Data.
4. Boston Consulting Group (2022). “*El 9% de las empresas en Latinoamérica reducen sus emisiones de carbono según sus objetivos.*”
5. Cheyre, H. (2023). “*¿Cómo reaccionar a una nueva era de política industrial?*” CIES UDD, Serie Debates Públicos, N 39.
6. Claro S., R. Delpiano, “*Aniversario del TLC con China*”, El Mercurio, sept 2023
7. Gopinath, G. (2023). “*Cold War II? Preserving Economic Cooperation Amid Geoeconomic Fragmentation.*” Plenary Speech 20th World Congress IEA.
8. K.Handley, F. Kamal,R Monarch,(2020) “*Rising Import Tarriffs, Falling Export Growth...*” NBER WP,26611.
9. Larroulet V, C “*Misión: Volver a Crecer*”, enero 2024.Debate Público, CIES-UDD
10. Parro, F. (2016). “*Nuevos Horizontes para las Políticas Públicas*” LyD y Ediciones UC
11. Salinas, G. (2021). “*Chile: A Role Model of Export Diversification Policies?*” IMF Working Paper 21/148.
12. Smith, N. (2021).
13. The Economist (2024). “*The world’s economic order is breaking down.*” May 11th Edition.