

DIPLOMACIA

“Diplomacia y Política Exterior Económica de Chile”



◆ Chile y las Relaciones Económicas internacionales

◆ Política Multilateral Económica Chilena

◆ Nuevas Dimensiones Para Nuestra Diplomacia Económica



DIRECTORA

Embajadora María del Carmen Domínguez A.

EDITOR GENERAL

Embajador (r) Eduardo Gálvez C.

EDICIÓN DE CONTENIDOS Y REDACCIÓN

Embajador (r) Eduardo Gálvez C.

María Paz Brito Diéguez

DIRECCIÓN DE ARTE

Francisca Moya Loguercio

Los artículos publicados en esta revista son de exclusiva responsabilidad del autor y no necesariamente reflejan la posición oficial de la Academia Diplomática de Chile.

La Revista Diplomacia N° 147 se encuentra disponible en www.academiadiplomatica.cl

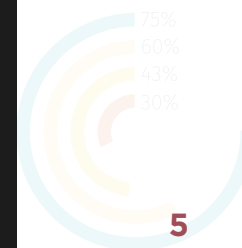
DIPLOMACIA

DIPLOMACIA

N° 147 AÑO DICIEMBRE 2022 SANTIAGO DE CHILE

Una publicación de la Academia Diplomática de Chile “Andrés Bello”

ISSN 0716193X



5 **Presentación** Directora de la Academia Diplomática de Chile, Embajadora María del Carmen Domínguez.

7 **Introducción** del Editor General, Embajador (r) Eduardo Gálvez C.

Capítulo I: Chile y las Relaciones Económicas internacionales.

12 ● Modelo de Desarrollo Abierto y la Diplomacia Económica para la Promoción del Comercio y las Inversiones, Paulina Nazal.

24 ● Diplomacia y Política Exterior Económica de Chile: Integración profunda vía tratados de libre comercio. La red chilena, Mario Matus.

32 ● Chile y el comercio inclusivo: un proyecto en construcción, Dorotea López.

40 ● Un Nuevo Ciclo para la Inserción Chilena en la Economía Global Elementos para una Reflexión, Simón Accorsi y Fernando Sossdorf.

Capítulo II: Política Multilateral Económica Chilena.

52 ● La Organización Mundial de Comercio en el actual escenario multilateral, Embajadora Sofía Boza Martínez y PS. Olivia Cook.

60 ● APEC y la inserción económica de Chile en el Asia Pacífico, Javiera Cáceres B.

Capítulo III: Nuevas Dimensiones Para Nuestra Diplomacia Económica.

70 ● Una política pro PYMES para nuestra inserción económica – Comercio Inclusivo, Marcia Banda.

78 ● Nuevas Dimensiones Para Nuestra Diplomacia Económica: Comercio De Servicios E Inversiones. Felipe Henríquez Palma y Mariana Pinto Schmidt.

88 ● Los Desafíos de las Empresas Lideradas por Mujeres, Nicole Verdugo.

92 **Reflexiones Finales**, Embajador (r) Eduardo Gálvez C.

Embajadora María del Carmen Domínguez

Diplomática de carrera. Es la primer mujer en asumir la Dirección de la Academia Diplomática. Cuenta con una Licenciatura en Historia, Bowdoin College. Ingreso al Servicio Exterior en 1991, recibiendo el lugar de mejor alumno de la promoción en la Academia Diplomática. Cuenta con un Programa de Maestría en Estudios Internacionales en el Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile. Además, tiene una Maestría en Derecho (LL.M.con Distinción) en Derecho Económico Internacional, Universidad de Warwick (Coventry, Reino Unido). Fue parte del programa de la Universidad de Yale World Fellow (New Haven, Estados Unidos), para líderes que se han distinguido en su profesión, disciplina o región geográfica. En la Universidad de Harvard, Escuela de Gobierno John F. Kennedy (Cambridge, Estados Unidos), recibió la maestría en administración pública (MPA); Beca de la Fundación Luksic; Recibió el premio Littauer por distinción académica e impacto significativo en la comunidad y el Premio Mason por su trabajo sobresaliente como Mason Fellow.



PRESENTACIÓN

Embajadora María del Carmen Domínguez
Directora de la Academia Diplomática de Chile "Andrés Bello"

Me es muy grato presentar este número 147 de la revista DIPLOMACIA, de la Academia Diplomática de Chile, dedicado al tema de la política exterior y la diplomacia económica, tema al cual yo he dedicado buena parte de mi carrera profesional y que en Chile en los últimos años ha adquirido especial relevancia.

La materia no es exclusiva del Ministerio de Relaciones Exteriores, sino que requiere una coordinación con otros ministerios, particularmente Hacienda y Economía. Sin embargo, por corresponder a la Cancillería lo relativo al comercio internacional, ello implica que nuestro ministerio tiene un rol particular, tanto en materia de su promoción, así como en el resguardo de nuestros intereses comerciales, tanto a nivel de negociaciones bilaterales, como plurilaterales y multilaterales.

Dentro de la Cancillería este tema es responsabilidad de la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales (SUBREI) que además ve, entre otras materias, lo relativo a las inversiones extranjeras directas en Chile y de chilenos en el exterior. No está demás destacar que, en este cometido público, la relación con el sector privado chileno ha sido fundamental. Tanto con el sector empresarial, como la sociedad civil. Asimismo, en lo Multilateral le corresponde a la SUBREI el seguimiento de los temas y participación por Chile en la Organización Mundial de Comercio (OMC), el Foro Económico de la Cuenca del Pacífico (APEC), la Organización de Cooperación Económica y Desarrollo (OCDE) y una variedad de instrumentos e instituciones relacionadas con la cooperación y la integración económica latinoamericana.

Por cierto, hay otros asuntos importantes de la política exterior y diplomacia económica que llevan otras dependencias de la Cancillería, como lo relativo a la ayuda oficial para el desarrollo, a cargo de la Agencia de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID) y cuestiones económicas del sistema de Naciones Unidas, a cargo de la división de Política Multilateral.

En esta revista nos hemos centrado principalmente en los temas comerciales, a partir de nuestra inserción en la economía mundial y la manera como Chile se ha integrado a ella con una economía abierta al exterior y los intercambios de bienes y servicios en el marco normativo general de los acuerdos que administra desde 1995 la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Junto con abrir un espacio para repasar lo que ha significado nuestra inserción a la economía mundial en los tiempos de la globalización, utilizando el recurso a acuerdos de libre comercio con los principales socios comerciales de Chile, también se destaca nuestra diplomacia económica multilateral y nuestra contribución al orden económico en organizaciones como la OMC y la Organización de Desarrollo y Cooperación Económica (OCDE), donde se construyen las normas en las áreas de futuro, como lo son las del comercio digital, regulación de los subsidios, facilitación de las inversiones, entre otras.

A su vez, mirando a los retos futuros, en un entorno internacional de creciente complejidad y de restricciones proteccionistas, también hemos abierto la revista a la reflexión sobre cómo podríamos mejorar, para Chile y el mundo nuestros esfuerzos para una economía de mayor inclusividad, resiliencia y sustentabilidad.

Agradezco a todos los que han contribuido con sus ideas y reflexiones al contenido de la revista que, como en números anteriores también han permitido, desde esta ACADE, dar contenido a webinar de interés para todos los que se preocupan por la economía política internacional y la diplomacia chilena, empezando por los estudiantes de nuestra Academia y los diplomáticos y profesionales del Ministerio de Relaciones Exteriores.

INTRODUCCIÓN

Embajador (r) Eduardo Gálvez C.
Editor General

Embajador (R) Eduardo Gálvez

Diplomático de carrera, Master en Relaciones Internacionales del London School of Economics and Political Science, University of London. Graduado del Programa de Servicio Exterior de la Universidad de Oxford. Egresado de la Escuela de Derecho de la U. de Chile y de la Academia Diplomática de Chile como mejor alumno de su promoción. Durante su carrera, ha estado destinado a las Embajadas de Chile en el Reino Unido, Francia, Estados Unidos y Misión de Chile ante Naciones Unidas. Embajador de Chile ante Naciones Unidas (Representante Permanente Alterno), Filandia y en la Misión de Chile ante la OMC en Ginebra. En Chile se ha desempeñado como Director de Planificación, Director de Política Multilateral y Director General Adjunto para Asuntos Multilaterales y Globales, así como Jefe de Gabinete del Ministro. Ha sido docente en las universidades de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile y de Valparaíso, Central y en la Academia Diplomática de Chile. Co-editor del libro Chile en la Cuenca del Pacífico: Experiencias y Perspectivas Comerciales en Asia y Oceanía y autor de artículos sobre política multilateral y relaciones económicas internacionales en libros y revistas académicas.



DIPLOMACIA Y POLÍTICA EXTERIOR ECONOMICA CHILENA

Al momento de recuperar la democracia, en 1990, la política exterior de Chile se adaptaría bien al sistema de la globalización y la interdependencia y aprovecharía el momento con una institucionalidad renovada para la diplomacia económica, privilegiando la profesionalización de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales de nuestra Cancillería (DIRECON, actualmente la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, SUBREI).

Diplomacia económica

Baste recordar al efecto la activa diplomacia en materia de tratados de libre comercio, y de promoción y protección de inversiones. Chile sabrá aprovechar el momento tanto en lo bilateral como en lo multilateral económico. Bilateralmente, con una multiplicación de acuerdos de libre comercio con nuestros principales socios comerciales, incluidas las grandes economías (Estados Unidos, Canadá, México, Japón, Corea, China, Unión Europea, etc.), como en su apertura a las inversiones y flujos financiero. Multilateralmente, con nuestra participación como socio de los principales foros de coordinación económica global y regional. En este sentido, se destaca nuestra labor en los principales foros y procesos económicos, en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) y luego en su sucesor, la Organización Mundial de Comercio (OMC) como socio fundador en 1994. Igualmente son importantes, nuestro ingreso en 1994 y participación activa en el Foro económico de la Cuenca de Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés) y en 2010 a la Organización de Cooperación y Desarrollo económico (OCDE, por sus siglas en inglés).

En lo regional, es importante la iniciativa de integración regional de la Alianza del Pacífico a partir de 2012 y en lo global la entrada en vigor del Tratado Integral y progresista de Asociación Transpacífico (CPTTP, por sus siglas en inglés).

En este número de la revista se busca analizar y valorar dentro de nuestra política exterior las relaciones y la diplomacia económica, que ha sido una prioridad de nuestra Cancillería en las últimas décadas, con resultados que la mayoría de los observadores estiman exitosos. De ahí pasar a los desafíos actuales y nuestras proyecciones futuras.

Esta revista busca mirar el cambiante escenario actual posterior al fin de la guerra fría en materia de política y diplomacia económica, con sus nuevos desafíos, riesgos y oportunidades para Chile. En este sentido analizar los cambios fundamentales en lo geopolítico y económico, que implica transformaciones sistémicas al orden de la globalización y relaciones internacionales, para analizar el impacto que se pueden prever para nuestra acción exterior económica.

De igual forma, dar espacio a reflexiones respecto a cómo puede responder nuestra política exterior y diplomacia económica a este nuevo escenario internacional, ahora que comenzamos a vivir un mundo crecientemente multipolar y de rivalidades de potencias con sus restricciones y definiciones nuevas para el comercio internacional, las inversiones y flujos financieros. Un mundo claramente más proteccionista y en una carrera de subvenciones, alejado de las normas de no discriminación y muy afectado por las rivalidades geopolíticas a nivel de las Grandes Potencias.

La decisión y desarrollo de una política exterior económica que favorece la internalización de nuestra economía, a partir de las últimas décadas del siglo pasado, la analizan en sus artículos

Paulina Nazal y **Mario Matus**, ex directores de relaciones económicas internacionales de la Cancillería chilena, en sus distintas etapas, de la liberalización y apertura económica unilateral a una multilateral y bilateral mediante acuerdos de libre comercio, donde destaca en nuestra región el esquema de “regionalismo abierto”, mediante acuerdos de libre comercio bilaterales en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Dinamismo diplomático comercial de liberalización y crecimiento de los intercambios, que se ve potenciado con Tratados de Libre Comercio con los grandes actores económicos mundiales (Estados Unidos, Canadá, China, Japón, Corea, Unión Europea, etc.). También se recuerda nuestra acción en los grandes foros y mecanismos multilaterales, para el comercio y las inversiones (ALADI, OMC, OCDE, APEC, AP, etc.), lo que nos permite contribuir a su funcionamiento y formulación de normas, reglas e iniciativas.

Integración a la economía global

Por otra parte, en diversos artículos se analizan y discute sobre nuestra política exterior económica para la inserción a la economía global y los nuevos desafíos que se vienen.

Las cifras, que se proporcionan avalan un juicio positivo para nuestra integración económica al mundo en los últimos 30 años, destacando que Chile logra ser, según informe del PNUD, el país con mayor desarrollo humano en América Latina.

Como destaca **Mario Matus**, en su análisis de la integración profunda vía tratados de libre comercio, Chile ha sido visto como un modelo a seguir: “una democracia operativa con una exitosa economía de mercado”.

Javiera Cáceres se refiere a lo que significó el Asia Pacífico para nuestra inserción económica y para la discusión de la nueva agenda comercial digital y de género, con el Foro Económico de la Cuenta del Pacífico (APEC) como puerta de entrada. En definitiva, lo que valora es que siendo la inserción

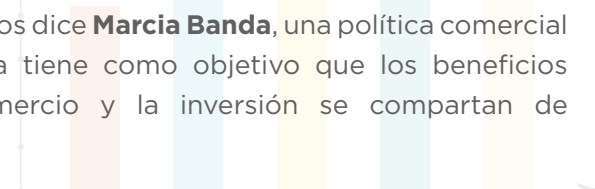
económico-comercial de los países un proceso dinámico, foros como APEC son una instancia para avanzar en nuevas temáticas, como las que implican las del llamado “comercio inclusivo”.

Por su parte y mirando a futuro, nuestra embajadora ante la OMC, **Sofía Boza** y **Olivia Cook**, nos proporcionan un completo panorama de los temas relevantes en materia de negociaciones comerciales multilaterales, siguiendo el programa trasado en la última Conferencia Ministerial, de 2022, en Ginebra, los que van desde la regulación de los subsidios a la pesca, el comercio electrónico, el acuerdo sobre la agricultura y la facilitación de las inversiones, entre otros.

Felipe Henríquez y **Mariana Pinto**, ambos profesionales de la Subrei, tratan de las nuevas dimensiones para nuestra diplomacia económica. La importancia del comercio de servicios en la economía chilena y de las exportaciones de servicios, como fuente de riqueza, creación de empleo y de innovación. Respecto de las inversiones, tema muy vinculado al comercio internacional, se hace notar su importancia como factor para el crecimiento y el desarrollo, sin eludir el debate que hoy conocemos en materia de mecanismos de solución de controversias inversionista-Estado, presentando una panorámica objetiva al efecto. Finalmente, en materia de inversiones se destaca las negociaciones para un Acuerdo sobre la Facilitación de Inversiones en la OMC, tema que coordina Chile.

Por otra parte, **Dorotea López**, directora del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, destaca que hoy existe un amplio consenso en cuanto a que el comercio debe ser inclusivo. “En Chile, desde hace una década, los esfuerzos se han orientado al diseño de instrumentos y herramientas dirigidas a aquellos grupos en los que los beneficios de la apertura no fueron equivalentes a los de otros: las pequeñas y medianas empresas (pymes), las mujeres y los pueblos originarios. Tres áreas de trabajo propias del comercio inclusivo”.

Como nos dice **Marcia Banda**, una política comercial inclusiva tiene como objetivo que los beneficios del comercio y la inversión se compartan de



manera más amplia, teniendo un impacto positivo en el crecimiento económico y la reducción de la desigualdad.

Para algunos, existen muestras claras de agotamientos del modelo en los últimos veinte años, tanto en materia de productos, empresas exportadoras y de diversificación productiva. “Lo que exportas importa” nos recuerdan **Simon Accorsi** y **Fernando Sossdorf**, con una mirada “estructuralista-evolutiva”.

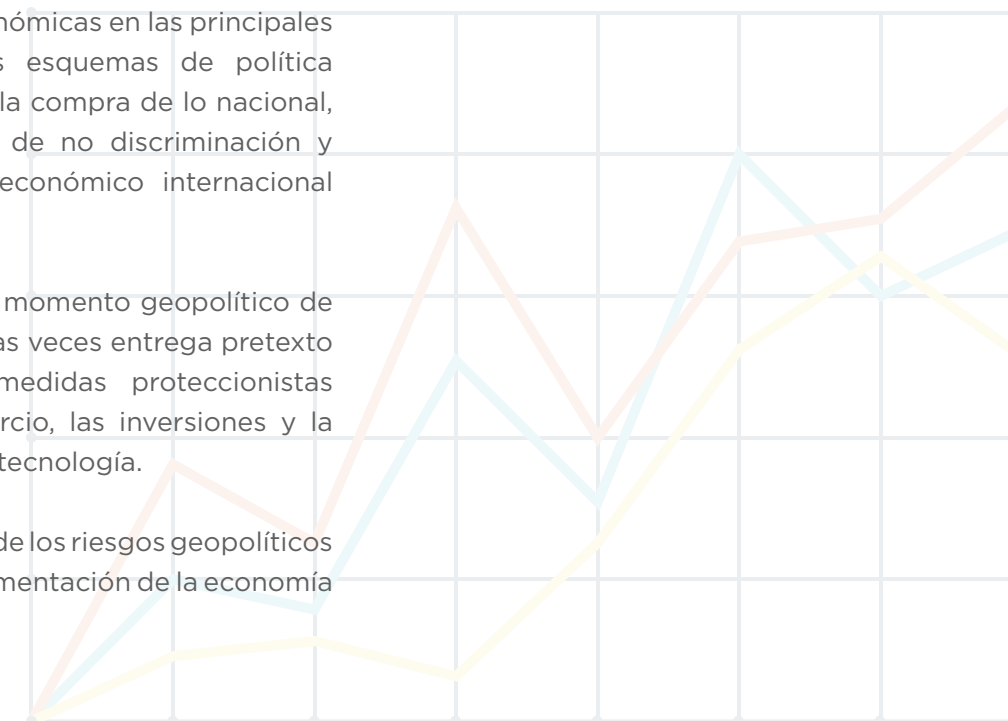
Lo valioso es que, junto a reconocerse el éxito de nuestra inserción económica, existe un diagnóstico claro que muestra la necesidad de reformar y mejorar nuestras políticas para lograr un desarrollo sostenible, inclusivo y resiliente ante las nuevas condiciones de la política mundial y evolución de la economía global.

El futuro de nuestra inserción económica

Hoy el mundo vive un momento proclive al proteccionismo y el comercio administrado, a lo que se agrega que, con las buenas intenciones de acelerar la economía verde y lucha contra el cambio climático, proliferan los subsidios a múltiples actividades económicas en las principales economías, con muchos esquemas de política industrial preferencia y a la compra de lo nacional, por sobre los principios de no discriminación y reciprocidad del orden económico internacional vigente.

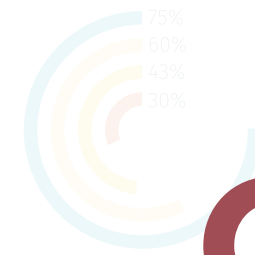
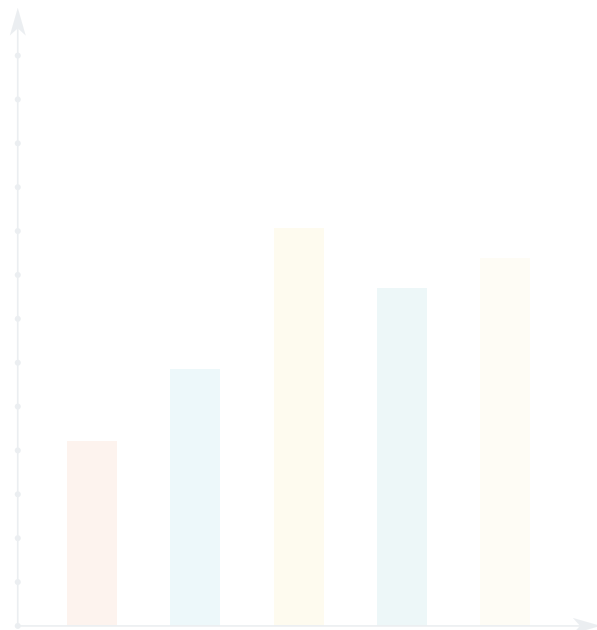
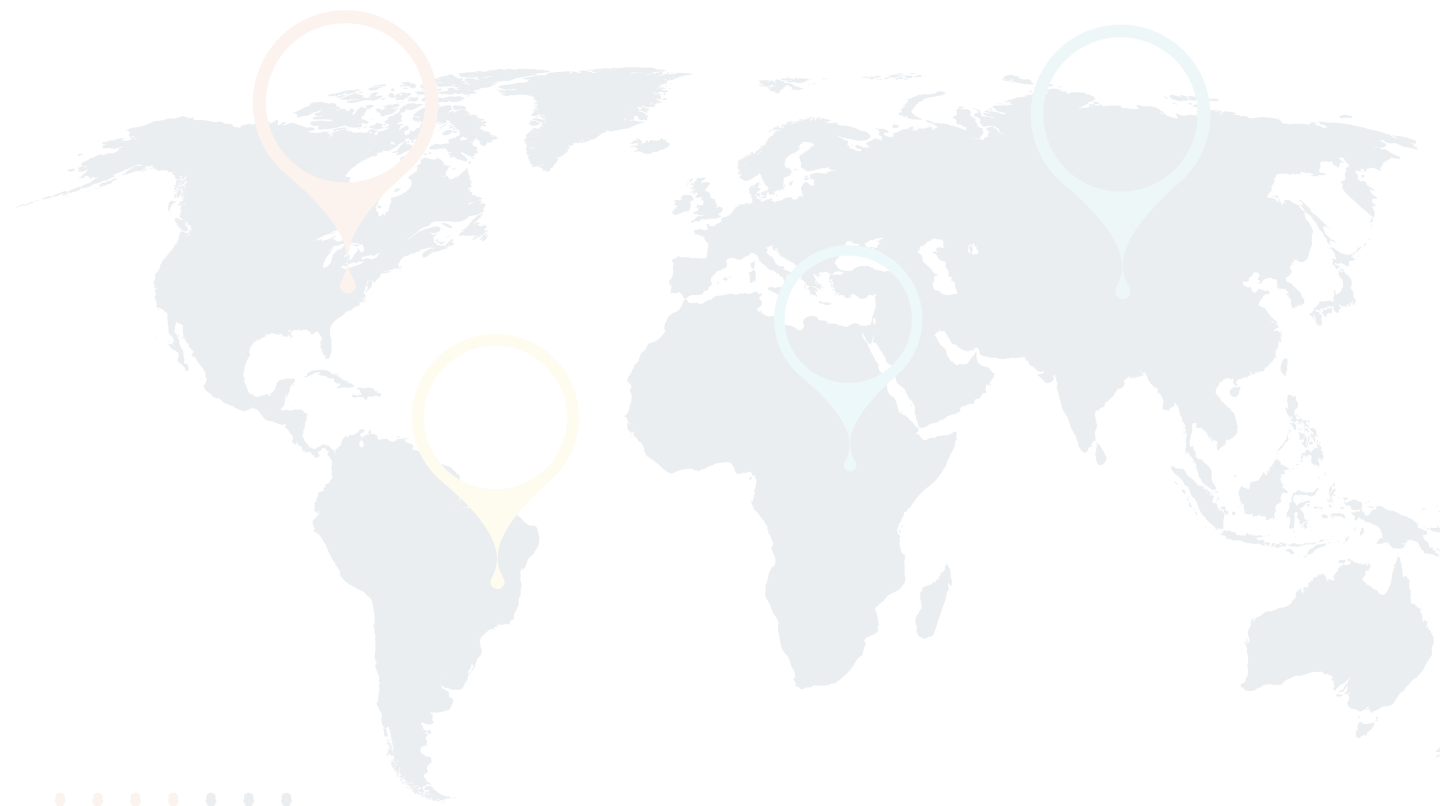
Lo anterior, dentro de un momento geopolítico de confrontación, que muchas veces entrega pretexto y justificaciones para medidas proteccionistas y de restricción al comercio, las inversiones y la cooperación en ciencia y tecnología.

Por otra parte el aumento de los riesgos geopolíticos está provocando una fragmentación de la economía mundial



Para enfrentar esta nueva realidad, economías como la chilena requieren adaptaciones apropiadas y pragmáticas con una diplomacia económica de primer nivel.

Sobre el contenido de las políticas a reformular y afinar tanto en lo interno como en nuestra acción exterior económica existen varias opciones, que se tratan someramente en las reflexiones finales, pero a partir de un consenso sobre la importancia de mantener en Chile una economía abierta al comercio de bienes y servicios, los flujos financieros y de inversiones productivas. Consenso igualmente sobre la importancia de una diplomacia profesional activa e innovadora y de primer nivel en materia de relaciones económicas internacionales. Para que nuestra inserción económica sea funcional a un desarrollo nacional sostenido inclusivo y resiliente.



CAPÍTULO I

CHILE Y LAS RELACIONES ECONÓMICAS INTERNACIONALES



Modelo de Desarrollo Abierto y la Diplomacia Económica para la Promoción del Comercio y las Inversiones

Paulina Nazal Aranda*

RESUMEN

A lo largo de la historia hemos sido testigos de cómo los países han adoptado diversos modelos de desarrollo dependiendo de los objetivos de política pública, el contexto económico, y factores de orden político, social, cultural e histórico. Bajo este paraguas, la estrategia de inserción internacional debe ser coherente como así también, las acciones de los actores privados y sociales junto al rol del Estado. Chile no ha sido la excepción. En este artículo se describe como en cada contexto histórico, la política comercial se fue delineando para lograr un mejor posicionamiento en el exterior. La apertura unilateral en los 80s respondió a una estrategia de reinserción en medio del aislamiento internacional en que se encontraba Chile en esa época. La firma de acuerdos de libre comercio y la integración económica fueron el sello de la vuelta a la democracia a partir de los años 90 que trajo importantes logros para el país. Y desde los años 2000, Chile se plantea un modelo de economía social de mercado¹ donde la política comercial fue paralelamente evolucionando hacia una política más inclusiva y sostenible. La experiencia de los más de 40 años de apertura nos demuestra que la política comercial por sí sola no es suficiente para lograr una economía más diversificada y que genere mayor valor. De ahí la importancia de la compatibilidad y flexibilidad de todas las políticas públicas, tomando en cuenta las coyunturas globales como internas para delinear una política comercial que responda a un modelo integral de desarrollo económico.

ABSTRAC

Over the course of history, countries have adopted various development models based on factors such as public policy objectives, economic context, and political, social, cultural, and historical factors. An integral part of this development process is the need for a coherent international insertion strategy that takes into account the actions of private and social actors alongside the role of the State. Chile has followed a similar trajectory. This article explores how trade policy has been shaped by historical context to achieve a better position abroad. In response to Chile's international isolation in the 1980s, the country implemented a unilateral opening strategy. The return to democracy in the 1990s was characterized by the signing of free trade agreements and economic integration, which brought significant benefits to the country. Since the 2000s, Chile has adopted a social market economy model, with a simultaneous shift towards a more inclusive and sustainable trade policy. However, the experience of more than 40 years of opening has shown that trade policy alone is insufficient to achieve a more diversified economy that generates greater value. Therefore, it is crucial to ensure that all public policies are compatible and flexible, considering global and internal situations. A comprehensive model of economic development requires a trade policy that responds to these broader considerations.

(*) Economista, Consultora Internacional y ex Directora General Económica, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

¹ En una "economía social de mercado", la propiedad privada, la libre competencia y la apertura comercial son tan prioritarias como la necesidad de protección y compensación social para alcanzar el bienestar común.

Antecedentes

Por definición, los modelos de desarrollo económico son herramientas que permiten simplificar la relación entre variables que explican el funcionamiento de la economía, o bien de una parte de ella. Éstos analizan la forma en la que se articulan la política y la economía, el estado y el mercado en un determinado contexto y período de tiempo. A cada modelo le corresponde un modo de producción, de distribución de la riqueza y una estrategia de inserción internacional, y cada Estado decide el modelo de desarrollo más conveniente en base a sus principios y objetivos, y a la coyuntura nacional e internacional.

La política exterior como política pública debe ceñirse a esa estrategia de desarrollo y ser coherente con el resto de las políticas domésticas. En esa línea, dentro de las prioridades de nuestra política exterior está favorecer la internacionalización de nuestra economía, fortalecer la promoción comercial y fomentar el desarrollo económico y social nacional, con especial preocupación de un desarrollo sostenible e inclusivo.

Por ejemplo, el regionalismo abierto en Latinoamérica, tomado de modelos similares en Asia y Europa, fue el modelo predominante de integración en los años 90s pues era compatible con el modelo de desarrollo predominante y con los lineamientos de las estrategias de inserción internacional de la época.

Uno puede observar en la historia de Chile -y de otros países de Latinoamérica- que han tenido lugar varios modelos de desarrollo. Desde la economía del bienestar, con fuerte presencia del Estado², al de

² En la provisión pública de bienes y servicios sociales, en mantener condiciones mínimas de vida, promoción del pleno empleo, asignación justa de los recursos y redistribución de la riqueza para lograr una sociedad más igualitaria.

³ Primera etapa del regionalismo en América Latina (1960-1989), basada en la industrialización por sustitución de importaciones, donde los países integrantes eliminarán las barreras comerciales entre ellos, invertirán en la región, adoptarán medidas proteccionistas (aranceles altos a las importaciones), regulaciones a la IED, y llevarán adelante políticas estatales de planificación e intervención económica orientadas al desarrollo.

industrialización por sustitución de importaciones,³ y desde mediados de los 70s, la aplicación de una política económica que tenía como referente la economía de mercado de orientación neoclásica y capitalista, la descentralización y desregulación de la economía.

Historia Proceso de Apertura en Chile y su relación con el Modelo de Desarrollo

En el año 1974, ya iniciada la dictadura militar, el gobierno militar decide implementar una estrategia de apertura unilateral abrupta y abrir la mayoría de los sectores a la inversión extranjera. Cabe recordar que en los años 70s, la tasa arancel promedio a las importaciones (NMF⁴) era del 94%, con una estructura arancelaria altamente diversificada, tipos de cambio múltiples, y variadas restricciones al comercio, como cuotas y prohibiciones de importación. Como Chile vivía en un aislamiento internacional, las aperturas unilaterales eran la única vía para estimular el comercio exterior. Las tasas promedio de aranceles fueron reducidas de 94% en 1974 a un arancel uniforme de 10% en 1979. Sin embargo, en 1982 estalla la crisis de la deuda externa, en un contexto de alto apalancamiento del sector privado chileno en el exterior, y el gobierno decide proteger al mercado con un alza (no abrupta) de los aranceles a las importaciones del 10% al 35% en 1984, y utiliza mecanismos complementarios como el sistema drawback (restitución de aranceles de importaciones para la exportación) y se crea ProChile bajo el nombre de Instituto de Promoción de Exportaciones, como la institución encargada de promover las exportaciones de bienes y servicios del país, y de contribuir a estimular la inversión extranjera y el turismo en Chile (con la creación de la DIRECON, el instituto pasa a formar parte de este organismo bajo el nombre de "Dirección de Promoción de Exportaciones", ProChile).

⁴ Arancel de Nación Más Favorecida NMF, son los derechos aplicados por los Miembros de la OMC en virtud del principio de no discriminación. Cualquier ventaja que conceda un país -como la reducción del tipo arancelario aplicable a uno de sus productos- debe extenderla a todos los demás Miembros.

A partir de 1985, se retoma la apertura unilateral de forma más moderada, y el arancel uniforme se reduce a 20% en 1985, y posteriormente a 15% en 1989. Por el lado de las inversiones, en 1974 se crea el Estatuto de Inversión Extranjera (DL 600), un mecanismo de transferencia de capitales hacia Chile, en el que los inversionistas extranjeros solicitan suscribir un contrato de IED con el Estado de Chile. El principal propósito era atraer capitales al país y tratar de posicionar a Chile en el contexto internacional. En otras medidas, en 1979 se crea la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON), organismo encargado de ejecutar la política que formule el Presidente de la República en materia de relaciones económicas con el exterior.

Desde la vuelta a la democracia en 1990, Chile ya vuelve a ser un actor relevante en el contexto latinoamericano, y comienza a retomar los lazos con los países de la región implementando lo que se conoció como modelo de regionalismo abierto⁵, impulsado por la CEPAL⁶, a través de la negociación de acuerdos de libre comercio bilaterales con los países de América Latina en el marco de la ALADI⁷, paralelo a la rebaja unilateral de aranceles desde un 11% parejo en 1998 a un 6% en 2003 hasta la fecha.

Argentina (ACE N°16, 1991)	México (ACE N°17, 1992)	Bolivia (N°22, 1993)
Venezuela (ACE N°23, 1993)	Colombia (ACE N°24, 1994)	Ecuador (N°32, 1995)
Mercosur (ACE N°35, 1996)	Perú (ACE N°38, 1998)	México (N°41, 1999, reemplaza ACE N°17)

⁵ Regionalismo abierto (1990 en adelante): un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir, en lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente.

⁶ Comisión Económica para América Latina y el Caribe

⁷ Asociación Latinoamericana de Integración.

En el ámbito multilateral, Chile fue miembro fundador de la Organización Mundial de Comercio OMC (1995), pasa a ser miembro de la Asociación de Cooperación para el Asia Pacífico APEC (1994), ALADI (1980) y otros organismos económicos en que el tema de política comercial es relevante como la OCDE (2009).

Esta apertura bilateral en los 90s se caracterizó por centrarse en negociar principalmente un mejor acceso a los mercados de bienes -vía rebajas arancelaria- y disciplinas relacionadas -reglas de origen, medidas sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos al comercio, certificación de origen.

Del 2003 en adelante, se conserva el arancel NMF de 6%, junto a un intenso proceso de apertura bilateral con países de otras regiones más desarrolladas, abarcando diversos temas como inversiones, servicios, temas laborales y medioambientales e incluso en los últimos acuerdos capítulos de pequeñas y medianas empresas, género, cadenas globales de valor; generando acuerdos comerciales bastantes comprensivos.

Y nuevamente, el lento y muy limitado avance en los procesos multilaterales de apertura en la OMC, derivó en la negociación de mega acuerdos comerciales entre países que buscaban seguir avanzando en normar los aspectos del comercio que, por su dinamismo, iban quedando rezagados e incluso obsoletos. Fue así que Chile ha sido un actor importante en la consecución de mega acuerdos como la Alianza del Pacífico AP y el TPP, posterior CPTPP luego de la salida de EEUU.

En esa misma línea y con el mismo objetivo, normar aspectos de la agenda internacional vigente, Chile ha sido parte de negociaciones e iniciativas plurilaterales. A saber, en el marco de la OMC negociaciones en materia de Facilitación de comercio, servicios, facilitación de inversiones, comercio electrónico, Pymes, género, subsidios a

la pesca, entre otros. Y acuerdos como el DEPA⁸ o iniciativas como el ITAG⁹, GTAGA¹⁰, todas abiertas a la adhesión de nuevos miembros y con cláusulas de revisión.

En las últimas 4 décadas, el **modelo de desarrollo económico** ha buscado: apertura de mercados, promoción de exportaciones, atracción de IED a través de:



Y acá volvemos a nuestra definición inicial, qué entendemos o qué determina la adopción de un determinado modelo de desarrollo, y como la estrategia de inserción internacional se inserta en él. Y en el caso de Chile, la historia, el contexto, el tiempo y el objetivo económico de la política comercial fueron delineando esa estrategia: la apertura unilateral en los 80s como parte importante de la implementación del sistema neoliberal en la época de la dictadura; y luego, los acuerdos de libre comercio y la integración económica un sello importante de la vuelta a la democracia.

Lo importante es la compatibilidad de todas las políticas públicas con los procesos de integración para asegurar una trayectoria coherente que cumpla con el objetivo principal de desarrollo del país, promover el crecimiento económico para disminuir así los niveles de pobreza, aumentar el

⁸ Digital Economy Partnership Agreement.

⁹ ITAG Inclusive Trade Action Group, creado en marzo de 2018 en los márgenes de la firma del CPTPP. Grupo integrado por Canadá, Chile y Nueva Zelanda, cuyo objetivo es buscar políticas comerciales más progresivas e inclusivas para garantizar que los beneficios del comercio y la inversión se distribuyan de manera más amplia, y con ello, impactar positivamente en el crecimiento económico y en la reducción de la desigualdad y la pobreza.

¹⁰ Arreglo Global sobre Comercio y Género (GTAGA por su sigla en inglés), iniciativa orientada a promover la participación de las mujeres en el comercio internacional, en tanto trabajadoras, emprendedoras y dueñas de empresas. Busca mejorarlas las oportunidades económicas, contribuyendo a eliminar las barreras a su participación en el comercio. El Arreglo reconoce la importancia de que las políticas comerciales y de género se refuerzan mutuamente y el rol de éstas en promover la igualdad de género y el empoderamiento económico de las mujeres.

empleo y lograr una mayor prosperidad para todos a través de la consecución de una serie de objetivos intermedios, como son la internacionalización de las empresas, un mayor y mejor acceso a los mercados

externos, incremento de las exportaciones, la captación de inversiones extranjeras gracias aún mejor clima de confianza y negocios, y un marco de previsibilidad de largo plazo.

¿Fue exitoso ese modelo?

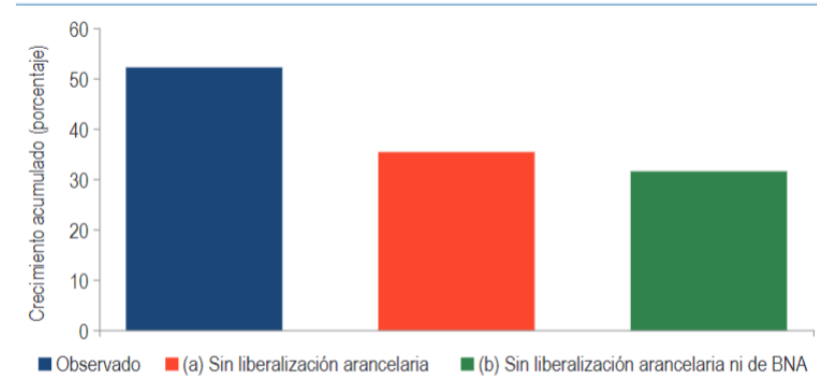
Esta pregunta viene haciéndose desde hace un par de años en Chile -y en el

mundo- con los cuestionamientos a los reales beneficios de la tan vendida globalización y al nivel de vulnerabilidad que nos dejaba la fuerte apertura comercial, críticas que se instalaron con mayor fuerza después del estallido social y la pandemia. Quizás las grandes expectativas en torno a los potenciales resultados del libre comercio llevaron a esta frustración, y al escepticismo respecto de cuál senda seguir. Sin embargo, "el instrumento" puede evaluarse por los objetivos buscados en aquella época cuando América Latina se embarcó en una serie de reformas para lograr una integración profunda y una apertura sólida, es decir, por un lado, aumentar el crecimiento económico a través de mayor comercio y así aportar a disminuir los niveles de pobreza y aumentar el empleo; pero 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.

Si tomamos esos objetivos, sin duda encontramos grandes logros de la apertura. Un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo realizó una evaluación de los resultados de la apertura en América Latina, con sus luces y sombras. Sus principales conclusiones son que la liberalización trajo muchos beneficios, entre ellos un crecimiento más rápido. Sin liberalización, el PIB per cápita de

América Latina habría crecido entre un 30% y un 40% menos entre 1990 y 2010, resultado que rara vez se da en el caso de otras políticas públicas.

Gráfico 2.16 Liberalización comercial y crecimiento del PIB per cápita
Escenarios observados e hipotéticos, América Latina, 1990–2010



Fuente: Cálculos del personal del BID.

El estudio concluye que “una reducción arancelaria del 35% acelera el crecimiento del PIB per cápita entre un 0,4% y un 1,9% anual. Y la mayoría de los latinoamericanos están a favor de una integración más profunda. Sin embargo, algunos sectores y trabajadores pierden con el libre comercio y tienen incentivos para bloquear reformas de comercio. La implementación de buenas políticas comerciales requiere un profundo entendimiento de la economía política detrás de la política comercial y una arquitectura institucional adecuada para su gestión. Para tener éxito, las políticas comerciales también requieren de medidas complementarias para facilitar la reasignación de factores y proteger a quienes se vean impactados de forma negativa, a fin de aprovechar al máximo las oportunidades que ofrece la integración mundial, atenuando al mismo tiempo los riesgos asociados.”

En el caso de Chile, podemos listar un significativo número de logros donde el comercio exterior desde iniciada la democracia jugó un papel importante. Primero, el comercio y las inversiones recíprocas 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).

Chile ha logrado construir una extensa red de acuerdos comerciales (32 con 65 economías), que representan el 88% del PIB y el 67% de la población mundial. De acuerdo con la información publicada por la SUBREI¹¹, las exportaciones crecieron un 803% entre 1990 y 2021 de US\$8.361 millones a US\$75.482 millones. El valor de las exportaciones no cobre aumentaron más de un 700% entre 1990 y el 2018, y las exportaciones de servicios no tradicionales totalizaron US\$1.279 millones en 2019, alcanzando así el máximo

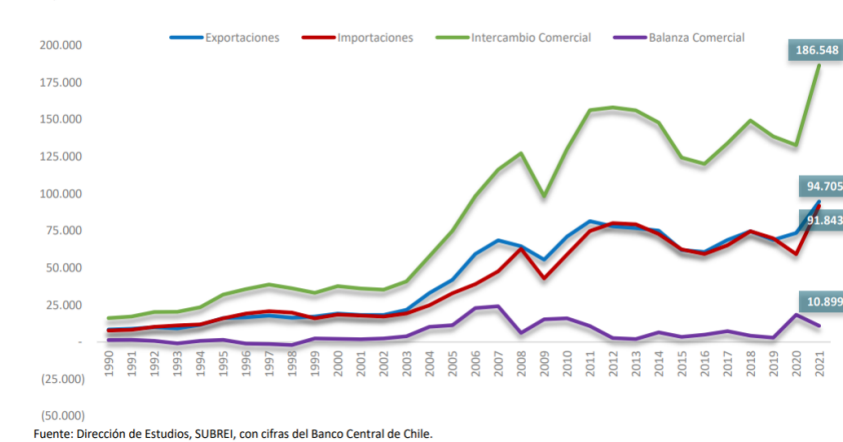
histórico de las exportaciones de este sector. El número de empresas exportadoras prácticamente se duplicó alcanzando en la actualidad 8156 empresas, de las cuales 3650 son pymes. El número de productos y servicios exportados también se duplicó, y los mercados de destino se ampliaron a 200 países desde 122 en 1990. Además, el 92% de nuestras exportaciones no cobre se dirigieron a países con los cuales contamos con un acuerdo comercial, donde nuestros principales socios son: Estados Unidos (21%), China (19%), Unión Europea (14%), Alianza del Pacífico (10%), MERCOSUR (9%), Japón (9%) y Corea del Sur (5%). Respecto de su aporte al empleo, se estima que cerca de un 14% de la fuerza laboral proviene de manera directa del sector externo.

Y en base a cifras más recientes, post pandemia, es indudable, que gracias a los lazos comerciales que se han forjado durante años, el comercio exterior de Chile ha logrado recuperarse de los dolorosos efectos del COVID como se refleja en el gráfico siguiente. El intercambio comercial durante el año 2021 aumentó en un 41% respecto del año 2020, el que superó los US\$186.548 millones, valor que marca el récord histórico para el comercio

¹¹ “Impacto de los Tratados de Libre Comercio” https://www.subrei.gob.cl/docs/default-source/estudios-y-documentos/impactotratadosdelibrecomercio.pdf?sfvrsn=bef839a4_1

de Chile con el mundo. Detrás de esta cifra están exportaciones por US\$ 94.705 millones (un alza anual del 29%) e importaciones récords por US\$ 91.843 millones (un alza del 55%).

INTERCAMBIO COMERCIAL DE CHILE, 1990-2021
US\$ millones



Fuente: Dirección de Estudios, SUBREI, con cifras del Banco Central de Chile.

Sin embargo, a pesar de los impactos positivos, la política comercial por sí sola no logró superar un aspecto de fondo, estructural como es la alta dependencia del cobre, la que alcanza el 50% de las exportaciones. Tampoco ha logrado mover mucho la balanza hacia exportaciones de mayor valor agregado. Las exportaciones de servicios, por ejemplo, aunque han mostrado un mejor desempeño, para dar un salto cualitativo, se requiere tomar otras medidas (mejorar habilidades, educación, tecnologías); la vinculación del comercio con otras temáticas, si bien se ha avanzado en esa línea incluyendo nuevas áreas en los acuerdos comerciales, aún se carece de una gobernanza global, más madura y coordinada de las normas que debieran regir en cada caso. ¿Cuán inclusiva ha sido la apertura, cuán bien distribuidos han sido sus beneficios entre la población?, ¿Cuán sostenible y resiliente? Y finalmente un aspecto fundamental para la estabilidad social es su contribución para disminuir la pobreza y la desigualdad. Y si bien Chile -prepandemia- había disminuido significativamente la pobreza, la distribución de la riqueza ha seguido siendo de las peores de la región después de Brasil. Si medimos por ingresos, según un informe del PNUD, Chile continúa siendo el país con mayor desarrollo humano en América Latina, pero el más desigual en cuanto a ingresos.

El contexto internacional tampoco ha ayudado a la discusión interna, o no tuvimos la capacidad de aislar los impactos de los temas globales y cuanto afectaron nuestro desempeño, de las tareas que

como país debimos emprender, o hacerlo de manera más decidida para que la apertura e integración al mundo nos reditara mejores resultados, no sólo económico, sino que contribuyeran a mejorar los indicadores sociales del país.

Primero¹², las luchas de poder entre las dos grandes potencias Estados Unidos y China, y como el resto de los países se “alinean”

en torno a este nuevo orden mundial donde, además, surgen otros países, incluso en desarrollo, que hacen sentir más fuertemente su voz, pasando de un mundo global a uno multipolar, lo cual se vio reflejado, en materia comercial, en la creación de mega bloques. El cambio climático, con los consecuentes riesgos medio ambientales refuerza la necesidad de comprometerse con medidas más decisivas a nivel internacional para combatirlo. Después de la pandemia, la transformación digital ya no es una opción para nuestras sociedades. Presenta innumerables oportunidades, pero a su vez grandes desafíos por avanzar de forma pareja para que nadie quede rezagado. Este flanco es clave si no queremos seguir ampliando las brechas de desigualdad. Y si bien este tema se ha abordado en la agenda internacional en el aspecto más comercial, falta una discusión más profunda de medidas complementarias para abordarlo de manera integral. Finalmente, un sistema multilateral débil, que no ha salido victorioso frente a los cuestionamientos de la globalización, que no ha estado a la par de los avances en el mundo con una gobernanza ad hoc, y no ha sido un freno real al

¹² Para un análisis más detallado de estos temas globales, ver “El nuevo escenario de la Política Comercial Chilena”, Ana Novik, Paulina Nazal. Latin American Journal of Trade Policy 6 (2020)– ISSN 079-9668 – Universidad de Chile.

proteccionismo en varias partes del mundo (incluso cuando más se necesitaba un flujo expedito de vacunas y alimentos).

¿Cómo seguimos?

Países como Nueva Zelanda, o el bloque de la Unión Europea llevaron a cabo un proceso de reflexión interno respecto de cuáles eran los objetivos que se perseguirían a la hora de negociar acuerdos comerciales, abrir sus economías y en qué condiciones. Así, por ejemplo, en febrero de 2021, la Comisión Europea estableció su nueva estrategia comercial para los próximos años, la cual, reflejando el concepto de “autonomía estratégica abierta”¹³, busca con la apertura, contribuir a la recuperación económica apoyando las transformaciones ecológica y digital. Su estrategia incluye un enfoque renovado en el fortalecimiento del multilateralismo y la reforma de las normas del comercio mundial para garantizar que sean justas y sostenibles. Y confirman los fundamentos detrás de la apertura, es decir, que los acuerdos comerciales refuerzan la economía y crean empleo a través de: permitir a las empresas acceder más fácilmente y a precios más bajos a las materias primas y otros insumos que necesitan, ayudándoles a mantenerse competitivos y, competir más eficazmente en el extranjero y exportar más a países y regiones fuera de la UE. Ello también ofrece a los consumidores una gama más amplia de productos a precios más bajos. Además, la proyección de las normas y valores de la UE en los acuerdos comerciales les ayuda a dar forma a la globalización, especialmente en cuestiones como los derechos humanos, las condiciones de trabajo y la protección del medio ambiente.

Nueva Zelanda por su parte, se encontraba frente a los mismos cuestionamientos. Por el lado internacional un escenario muy turbulento y a nivel

¹³ Autonomía Estratégica Abierta: “Abierta”, porque sigue reglas globales, “estratégica” porque se vincula mejor con los objetivos del clima y la transformación digital, y “autónoma” al tomar sus propias decisiones y seguir sus propios intereses y derechos.

nacional, una creciente preocupación de la sociedad civil en torno a los impactos de la globalización respecto del debido balance entre mejorar el acceso a mercados y ceder soberanía, como así también la percepción de que la globalización estaba exacerbando los problemas ambientales y aumentando la desigualdad. Surgieron muchas preguntas sobre quién se beneficia del comercio y la sostenibilidad a largo plazo del modelo de desarrollo económico imperante. Fue así como el gobierno neozelandés se embarcó en un proceso denominado “Trade for All” para dar respuestas a la ciudadanía. A través de un proceso participativo¹⁴ les preguntaron a los neozelandeses cuáles eran sus temas prioritarios en materia internacional, cual debiera ser el nuevo enfoque de la política comercial, las normas y disciplinas en torno a él, incluida la participación en la OMC, y la interacción entre el comercio y la política económica interna. Los resultados de la consulta y la evaluación de una junta asesora de comercio independiente fueron entregados al gobierno con lo que debieran ser los pilares y prioridades de la política comercial en esta nueva etapa. Este proceso también confirmó que el uso del comercio es una herramienta importante para mejorar el bienestar social y lograr un desarrollo sostenible, garantizando: que los estándares ambientales se incluyeran en los acuerdos comerciales, la sostenibilidad económica, la protección del agua de Nueva Zelanda, la mitigación del cambio climático mediante la gestión de las emisiones y la mejora de la biodiversidad; el debido resguardo de la soberanía del país; más apoyo a los maoríes para ayudar a hacer crecer su economía; y mejorar el empoderamiento económico de las mujeres y apoyo a las PYMEs mediante acuerdos comerciales.

Chile debe hacer lo propio. Y se deben aprovechar las coyunturas tanto globales como internas para delinear la política comercial dentro de la definición del modelo de desarrollo país que nuestra sociedad aspira. Una sociedad más justa, menos desigual,

¹⁴ <https://www.mfat.govt.nz/en/trade/nz-trade-policy/>

con mayores oportunidades y con una economía que crezca de manera sustentable con una oferta de bienes y servicios con mayor valor agregado. Y para ello, la política comercial no es suficiente. Esta debe conversar con el resto de las políticas públicas para diseñar una estrategia integral de desarrollo.

Un estudio de la OCDE del diagnóstico de la inserción de Chile en las cadenas globales de valor arrojó -o confirmó- varios aspectos acá mencionados: Primero, que Chile está bien integrado en las cadenas de valor mundiales, pero integrada en lo que se denomina “forward participation”, es decir, Chile provee insumos para su posterior procesamiento en otras partes. El abastecimiento de insumos extranjeros para producir productos de mayor valor (backward GVC participation) es relativamente baja, y esto es en general consistente con lo que se esperaría dados factores como el tamaño de la economía y la distancia de los principales centros de fabricación. Sin embargo, el comercio favorable de Chile y la apertura a la inversión ha compensado en parte algunos de estos factores. En este contexto, el papel que pueden desempeñar los gobiernos ya sea a través del comercio y la inversión, política industrial o políticas más amplias como la innovación son claves para promover resultados más beneficiosos.

En otras palabras, el estudio concluye que, con la ambiciosa liberalización del comercio y las inversiones, Chile ya no enfrenta el desafío de establecer las condiciones previas básicas para la integración en las CGV, sino que reflexionar sobre cómo extender y consolidar sus acuerdos comerciales y ajustar su política de atracción de capitales para apoyar los objetivos de diversificación y mejora. Sin embargo, es probable que las políticas internas sean relativamente más importantes. Entre las más importantes, mejorar la infraestructura, la logística, reducir los costos comerciales, mejorar la disponibilidad de capital, protección de los derechos de propiedad intelectual; mejorar la calidad de las instituciones, la productividad y el clima de innovación; invertir en educación,

habilidades, activos e infraestructura basados en el conocimiento; y proporcionar las condiciones marco que apoyen las inversiones empresariales en dichas áreas¹⁵.

Tomando en cuenta la evolución del crecimiento y comercio mundial, sus determinantes, las interrelaciones entre los aspectos internacionales con los domésticos, y entre los temas económicos, sociales y políticos (geopolíticos), los nuevos temas de la agenda mundial, Chile debe definir entonces su modelo de desarrollo, y este debe permear a la política comercial. Ésta por lo demás, ha demostrado ser bastante flexible e ir adaptándose a las necesidades y a la coyuntura. Basta ver su evolución como se explicó en la primera parte desde una integración a través de negociaciones comerciales principalmente arancelarias en los 90s, hasta firmar acuerdos de libre comercio comprensivos que incluyen capítulos de servicios, inversiones, propiedad intelectual, comercio electrónico, medio ambiente, laborales y política de competencia a partir de la primera década de los 2000s, a incorporar en la actualidad, capítulos y/o compromisos en materia de género, pymes, cadenas globales de valor, responsabilidad social corporativa, pueblos originarios, compromisos de transparencia y participación de la sociedad civil y capítulos de cooperación, entre otros. Y, paralelo a ello, varios países incluido Chile han negociado acuerdos plurilaterales y megaacuerdos comerciales para seguir avanzando en la gobernanza comercial de estos nuevos temas. Tal es el caso del acuerdo DEPA o de iniciativas como el ITAG.

Entonces, con el ánimo de aportar a la discusión vigente en Chile, se enumeran a continuación algunos elementos y fundamentos sobre los cuáles debiéramos seguir trabajando.

¹⁵ El gasto de Chile en I+D es del 0,34% del PIB, uno de los más bajos entre los países de la OCDE. El sector empresarial desempeñó un papel bastante limitado en I+D, representando menos del 40% de las inversiones totales en I+D (el promedio de la OCDE es de dos tercios). El bajísimo número de personal e investigadores de I+D en Chile muestra que el capital humano es un cuello de botella importante para la I+D y la innovación.

1. Como en el caso de muchos países, sobre todo en desarrollo como Chile, nos enfrentamos a la dificultad de asegurarnos que el comercio contribuya al desarrollo. Dada nuestra actual estructura productiva, se debe actualizar el análisis sobre la relación entre el comercio, la capacidad productiva y el empleo, evaluar las opciones de política y formular y aplicar marcos nacionales adecuados de política comercial. Este es el “desde” para poder determinar cuáles son los obstáculos, idealmente a nivel sectorial, que inhiben la capacidad de aprovechar plenamente el poder transformador del comercio para un desarrollo sostenible. Vale la pena mencionar, a propósito de las discusiones en materia de política industrial que Chile quiere implementar, que los compromisos internacionales no son un obstáculo para ello. De hecho, varios países miembros de la OMC han llevado a cabo políticas industriales para apuntalar sectores estratégicos con importantes apoyos estatales¹⁶. La OMC respeta las decisiones de los estados para llevar adelante sus planes de desarrollo. Lo que se prohíbe son aquellos instrumentos que derivan en una competencia desleal entre las partes. Por ejemplo, subsidios a la exportación o subsidios condicionados al uso de insumos locales, requisitos de desempeño en contenido local. Pero estas prohibiciones están vigentes desde el origen del GATT en el año 1947.

Instrumentos o subsidios de apoyo que no sean a la exportación son prácticas que prácticamente todos los gobiernos usan¹⁷, los cuales no tienen ninguna otra limitación que la de no causar un perjuicio a otro país. Por la dimensión de nuestro país, es difícil pensar que hacer política industrial vía subsidios al

sector privado o creando alguna empresa estatal (la empresa nacional del litio, por ejemplo) vaya a causar un perjuicio a otro país.

2. Establecer prioridades y los pilares en los cuales se implementará la política comercial, los cuales deberán estar alineados con el modelo de desarrollo del país:

Dentro de éstos, como mínimo Chile debiera enfocarse en:

I. Pilares: Comercio Inclusivo, Sostenible, Digital y Resiliente

- **Comercio inclusivo** donde participen más sectores, todas las regiones del país y todos los actores (pymes, mujeres, pueblos originarios, emprendedores)

- **Sostenible:** Abordar los riesgos del cambio climático en nuestros acuerdos comerciales, siendo consistentes con la legislación nacional y los compromisos internacionales a nivel multilateral.

- **Comercio Digital:** La transformación tecnológica y digital está cambiando aceleradamente las interacciones en todo sentido. En materia comercial hace ya varios años que el intercambio de bienes y servicios (en especial los servicios TIC) está usando plataformas digitales. Pero además las nuevas tecnologías están abaratando todo tipo de costos, entre otros, los de transporte y logística; los de información; los de trámites en frontera a través de servicios telemáticos; y los de pagos. A estas nuevas tecnologías también hay que sumarle los aspectos de seguridad, propiedad intelectual. Por ello se hace imprescindible acelerar las discusiones en torno a las normas y regulaciones en el ámbito multilateral, plurilateral y bilateral (en las nuevas negociaciones como en la actualización de los acuerdos vigentes). El DEPA es un claro referente a potenciar.

Una vez más, esto debe ir acompañado de los avances en el país. Mejorar los niveles de

¹⁶ En el Informe del 2018 sobre las inversiones en el mundo, la UNCTAD identificó 84 países (que representan el 90% del PIB mundial) que habían adoptado políticas industriales formales en los cinco años transcurridos hasta 2018.

¹⁷ Hay varios ejemplos en Asia que han llevado a cabo políticas industriales de manera exitosa sin que ningún otro miembro de la OMC los haya demandado. Corea, Japón, Malasia, China desarrollando sus sectores industriales, de alta tecnología industrial, sector automotriz, y ahora con fuertes incentivos a la electromovilidad. El mismo EEUU que también está fomentando el desarrollo de esta industria, y de otras relacionadas con energía limpia son perfectamente compatibles con las normativas internacionales.

innovación, tecnologización y digitalización debe ir a la par con los avances a nivel global. El acceso a las tecnologías de la información y la comunicación es esencial para participar en el comercio digital. Para los países en desarrollo, las inversiones en infraestructura digital son una cuestión de política importante que son urgentes de abordar.

- **Resiliente:** Con la pandemia quedó demostrado que debemos contar con alternativas en la provisión de bienes y servicios cuando existen riesgos de cierre o interrupciones en las cadenas de suministro. La pandemia confirmó los beneficios de tener una economía con diversos lazos comerciales en el mundo. Por lo tanto, reforzar y avanzar profundizando esa resiliencia estratégica debe ser parte de la ecuación. Dentro de este aspecto es reevaluar nuestras cadenas de suministro. Es muy probable que ya varios países avanzados lo estén haciendo. Es poco probable una reversión de la desintegración de los procesos productivos, y lo que algunos llamaron desglobalización. Lo que se ve es un “regionalización” en 3 zonas: Asia, Europa, y América del Norte. Lamentablemente, Latinoamérica es la que menos o prácticamente nada. Entonces, es probable que en las cadenas globales participen menos actores, y en que los bienes o insumos esenciales haya mayores incentivos a abastecerse con socios regionales/vecinos o incluso con producción doméstica. La oportunidad como región hay que aprovecharla y Chile debe participar y promover una mayor integración.

II. Prioridades:

- Fortalecer nuestra participación en los foros económicos multilaterales y continuar apoyando un sistema internacional basado en normas. La primera opción de los países debieran ser las negociaciones multilaterales, seguido de negociaciones plurilaterales abiertas (para evitar el “spaghetti bowl” de reglas). Sin embargo, en la práctica ha habido demasiados vientos en contra. Pero aun así Chile debe promover y contribuir a su modernización,

y perseverar en acordar un nuevo modelo de globalización económica que se centre en áreas donde la cooperación internacional sea el mayor contribuyente al bienestar global y a la defensa de los bienes comunes globales, incluidos el clima, la biodiversidad y la salud.

Además, en varios o todos los foros económicos (OMC, OCDE, APEC, ALADI, WEF) se está trabajando una agenda con los pilares mencionados. Hay que coordinar esfuerzos y ser consistentes en todos ellos.

- Aumentar la diversificación y el valor de nuestra canasta exportadora, con especial foco en el comercio de servicios. De acuerdo a la Teoría de la Dependencia (Prebisch, 1950), los países deben seguir el camino de tener una estructura de explotación y exportación de recursos primarios a la industrialización con valor agregado, con el objetivo de no verse afectado por el deterioro de los términos de intercambio, sobre todo en tiempos de crisis, cuando los precios de los recursos naturales caen en el mercado internacional y estas economías se vean afectadas por ser dependientes de las exportaciones de recursos primarios. Es decir, se debe buscar diversificar la oferta exportable y los mercados de destino.¹⁸

- En materia de inversión: Acordar un modelo comprensivo que logre atraer inversiones -de calidad- a la región y a nuestro país, que dé certezas tanto a los inversionistas como a los receptores de la inversión. Continuar trabajando en la reformulación y actualización del sistema de controversias.

- Mejorar la integración económica de Chile con América Latina. Existe mucho potencial de

¹⁸ Un aumento de la productividad relativa de un país da como resultado una mayor diversificación de las exportaciones. Asimismo, el progreso tecnológico impulsa la diversificación de las exportaciones. Los países que exportan en una mayor proporción productos con alto valor agregado, con más tecnología, tienen una estructura económica que les permite adaptarse al entorno dinámico del mercado global, lo que a su vez reduce la vulnerabilidad en sus exportaciones por el efecto de cambio en el precio internacional. Por tanto, la composición y diversificación de las exportaciones influye en el crecimiento económico.

crecimiento en la región. El comercio intrarregional¹⁹ presenta además múltiples bondades: los intercambios incluyen más bienes de mayor valor agregado, una canasta más diversificada y con contenido tecnológico que contribuyen a diversificar las exportaciones más allá de las materias primas, y es más fácil que las pymes se incorporen. Colaborar en las iniciativas de integración latinoamericanas para mejorar la cooperación y trabajar temas que producen sinergias positivas como la conectividad física, digital e institucional, mejorar la infraestructura, las medidas de facilitación de comercio, etc.

- Continuar profundizando los lazos económicos, la cooperación y las conexiones con otras regiones, particularmente con Asia Pacífico. Una economía como la nuestra debe mantener y mejorar su presencia en los mercados extranjeros para disminuir riesgos de dependencia y aumentar nuestra resiliencia.

- Mejorar la inteligencia comercial de promoción e imagen país. Desarrollar un plan de trabajo cuyo objetivo sea contar con una oferta exportable diversificada, competitiva y sostenible.

- Apoyo al emprendimiento: se debe de mapear un esquema de internacionalización de las empresas chilenas que tienen las capacidades técnicas, financieras y logísticas para emprender en el exterior. Si bien es cierto, existen algunas empresas chilenas que ya participan en operaciones de comercio exterior, sólo muy pocas lo han hecho a gran escala.

- La institucionalidad interna debe continuar modernizándose, tanto de los servicios directamente relacionados con las exportaciones como de aquellos necesarios para que toda la cadena del proceso exportador funcione. Por ejemplo, el pleno funcionamiento del SICEX será un gran avance,

pero se requiere que todos los servicios avancen paralelamente. Entre otros, el servicio nacional de Aduana, SII, SAG, ISP, SERNAPECA, COCHILCO).

Conclusiones

La política comercial de Chile debe ir alineada con el modelo de desarrollo que siga el país. Efectivamente se necesita crecer más y aumentar los niveles de productividad. Para ello se requieren cambios estructurales, una visión país de largo plazo con una serie de medidas que sobrepasan los alcances de la política comercial. Pero esta sí puede y debe contribuir a ello. El dinamismo exportador experimentado en las primeras décadas de la apertura comercial en Chile pareciera difícil de recuperar si no se hacen cambios significativos. Cabe recordar que en los años 2000s, las exportaciones chilenas crecían, en términos reales, a un ritmo mayor que las exportaciones mundiales, situación que cambió en las décadas siguientes. La pandemia llegó también en un momento difícil para el comercio global y la globalización, pues vino a acentuar o a dejar transparentadas las vulnerabilidades del sistema. Y luego la guerra en Ucrania golpeó fuertemente las cadenas de suministro sumándole otra variable al puzzle, la falta de resiliencia de las mismas. Por el lado amable, Chile con sus lazos comerciales ha logrado sortear varios de estos sucesos de manera razonable. La disponibilidad de vacunas fue un ejemplo de ello. La crisis del multilateralismo nos llama a reforzar la necesidad de mejorar el sistema, sin dejar de seguir avanzando con aquellos países afines que quieren y necesitan un comercio normado, transparente, que contribuya de manera efectiva al crecimiento inclusivo, resiliente, sustentable, que promueva exportaciones de mayor valor, que atraiga inversiones que generen ganancias tecnológicas, innovación, mejorando las capacidades del país y que aborde los desafíos del cambio climático, de la equidad, de las cadenas de valor y de la transformación digital para aumentar el bienestar del país.

¹⁹ El comercio intra-Alianza del Pacífico es bajo, cercano al 5%. Además, estamos participando con una canasta exportadora de mayor valor y más diversificada.

Paulina Nazal

Fue Directora General Económica de Cancillería hasta el año 2018, para luego ser la Directora Ejecutiva del año APEC Chile 2019. Anteriormente fue Directora Multilateral y Alta Representante de Chile para APEC, OCDE y OMC. Como jefe de la División Acceso a Mercados lideró las negociaciones para varios acuerdos comerciales incluidos el TPP/CPTPP y la Alianza del Pacífico. Desde el 2001 al 2004 fue consultora para Centroamérica en el Banco Interamericano de Desarrollo en Washington DC, y entre 1998 y 2000 analista económico y financiero para Latinoamérica en Lehman Brothers, Nueva York.

Paulina Nazal, es economista de la Universidad de Chile, Máster en Economía Aplicada de New York University, y Diplomada en Gestión y Economía de FECE Fundación Empresa Cataluña y Europa. Ha sido profesora de Economía, Economía Internacional y Política Comercial. Actualmente es Consultora Internacional, miembro del Grupo Punta del Este y miembro del directorio de la empresa ProAmérica.



Diplomacia y Política Exterior Económica de Chile Integración profunda vía tratados de libre comercio.

La red chilena

Mario Matus

RESUMEN

La historia política y económica de Chile ha hecho que hoy sea uno de los países con mayor número de tratados de libre comercio en el mundo. Tiene en ejecución 32 acuerdos comerciales de última generación con 65 economías que representan el 88% del producto mundial bruto y que cubren algo más de 5 mil millones de personas. Se trata de tratados comerciales que integran profundamente las economías participantes pues liberalizan el comercio de bienes, de servicios, protegen las inversiones recíprocas y establecen reglas comunes para la mayoría de los sectores productivos. Dada las circunstancias geopolíticas del país, cabe preguntarse por la política exterior necesaria para potenciar dicha realidad.

ABSTRAC

Chile political and economic history has made it today one of the countries with the largest number of free trade agreements in the world. It has 32 state-of-the-art trade agreements, with 65 economies representing 88% of gross world product and covering just over 5 billion people. These are trade agreements that deeply integrate the participating economies because they liberalize trade in goods and services, protect reciprocal investments and establish common rules for most areas of production. Given the country's geopolitical circumstances, it is worth asking about the foreign policy needed to enhance this reality.

INTRODUCCIÓN

“*Las naciones no tienen amigos ni enemigos, solo intereses permanentes.* Lord Palmerston²⁰”

Chile es uno de los países con mayor número de tratados de libre comercio (TLCs), pero éstos no se dan en un vacío regulatorio. Son parte integrante de un proceso que se inició en la década del 40 en el siglo pasado, cuando los Estados Unidos (EEUU) y el Reino Unido, promovieron la cooperación internacional de la postguerra. Pretendían crear la Organización Internacional de Comercio (OIC), para impulsar un crecimiento económico equilibrado de la economía mundial por medio de la liberalización comercial y la consagración del principio de no discriminación. Sin embargo, ello no llegó a ocurrir porque esa temática es de competencia del Congreso de los EEUU y por tanto requería la aprobación parlamentaria, mayoría que no existía en aquellos momentos.

Ante esa realidad, el Ejecutivo estadounidense continuó las negociaciones para establecer un acuerdo, pero limitado a aquellos aspectos en los cuales no requeriría autorización del Congreso. El resultado fue el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT²¹), antecesora de la Organización Mundial del Comercio (OMC²²); la única institución internacional que se ocupa de las normas que rigen el comercio del planeta. Su objetivo es ayudar a los productores de bienes y servicios, exportadores e importadores, a llevar adelante sus actividades sin ser discriminado en

sus actividades de comercio exterior. Es el principio de la no discriminación, que tiene dos ramas: la nación más favorecida y el trato nacional. Veamos sucintamente cada una de ellas.

Trato o Cláusula de la Nación más Favorecida (NMF)²³

Implica que cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedida -en mercancías, servicios o propiedad intelectual- por un socio de la OMC a otra economía, socia o no socia de la organización, se extiende inmediata e incondicionalmente a todo el resto de la membresía.

Trato Nacional (TN)²⁴

Significa que cada miembro debe conceder a los nacionales de los demás socios el mismo trato que otorga a sus nacionales. En materia de bienes implica que las mercancías importadas, una vez cruzada la aduana, recibirán un trato no menos favorable que el otorgado a las mercancías idénticas o similares de producción nacional. En materia de servicios, TN entraña otorgar a los servicios y proveedores de servicios de otro miembro, un trato no menos favorable que el que dispensa a sus propios servicios o proveedores de servicios. Lo mismo ocurre en propiedad intelectual.

Por su parte, los tratados de libre comercio entran en abierta contradicción con los principios descritos pues discriminan, otorgando beneficios exclusivos para los socios del tratado. Dicho de otro modo, los miembros del acuerdo reciben ventajas que deberían extenderse a los demás socios y, sin embargo, ello no ocurre porque hay una excepción explícita²⁵ para este tipo de arreglos. Su fundamento lógico es que las zonas de libre comercio o uniones aduaneras tienen por finalidad integrar economías lo que generaría aumento de comercio. Se supone

²⁰ Henry Temple, tercer vizconde de Palmerston (1784–1865), conocido como Lord Palmerston. Ocupó el cargo de primer ministro del Reino Unido en dos ocasiones (1855-58 y 1859-65).

²¹ Acrónimo en inglés de General Agreement on Tariffs and Trade.

²² Establecida el 1 de enero de 1995, con sede en Ginebra, Suiza. Hoy cuenta con 164 miembros, que representan el 98% del comercio mundial.

²³ Establecida en el artículo I del GATT, para las mercancías; en el artículo II del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS); y, en artículo 4 del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC).

²⁴ Artículo III del GATT, artículo XVII del AGCS y artículo 3 del Acuerdo sobre los ADPIC.

²⁵ Artículo XXIV del GATT y V del GATS.

que, en el agregado, el comercio mundial es mayor con la ocurrencia de tales tratados que sin ésta.

El uso legítimo de la excepción supone estrictas condiciones: la eliminación los derechos aduana, para lo esencial de los intercambios comerciales en un plazo no superior a 10 años; y, la supresión de las reglamentaciones comerciales restrictivas. Algo muy similar, ocurre con los servicios, pues se exige que se pacte una cobertura sectorial sustancial; que no se excluya a priori ningún modo de suministro; que se elimine lo esencial de toda discriminación; que se otorgue el mejor trato de los existentes; y, que, en general, no se eleve el nivel obstáculos a miembros de OMC que no son parte del tratado.

El acuerdo ADPIC no contiene una excepción como las que hemos comentado. Vale decir, las ventajas, favores, privilegios o inmunidades concedidas en materia de propiedad intelectual se extienden inmediata e incondicionalmente a todo el resto de los socios de la OMC. Es por esta razón que el nivel de protección en materia de propiedad intelectual tiende a aumentar con los subsecuentes TLCs.

Modelos de acuerdos

Para mejor comprender el tipo y profundidad de integración que ha tenido Chile en la materia, parece lógico examinar la categorización de la doctrina acerca de los acuerdos que se benefician de la excepción de NMF.

En primer lugar, se encuentran los Acuerdos de Alcance Parcial (AAP) y los Acuerdos de Complementación Económica (ACE). Se trata de convenios negociados principalmente en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), donde se otorgan preferencias aduaneras limitadas, que no extienden a terceros. Ejemplos de ello serían los acuerdos de Chile con Bolivia, Cuba, Mercosur y Venezuela.

Con un mayor grado de integración vendrían las Zonas de Libre Comercio (ZLC) o TLCs, donde se

suprimen los aranceles aduaneros y las barreras comerciales entre socios. Se liberalizan los servicios, se protegen las inversiones, entre otras áreas. La peculiaridad de estos tratados es que cada país mantiene su propio sistema arancelario respecto de los no miembros. En esta clase estarían los tratados de Chile con EEUU, Canadá, México, Corea, China, etc.

En tercer lugar, aparecen las Uniones Aduaneras (UA). En simple, son ZLC, pero con un arancel externo común frente a terceros países. Entre los procesos regionales aparecen la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Mercado Común Centroamericano (MCC) y el Mercosur.

El Mercado Común (MC) sigue en profundidad. Vendría siendo la UA, con un grado sustantivamente mayor de integración económica y comercial, pues agrega la libre circulación de bienes, de servicios y de personas. Las referencias clásicas serían la Comunidad Económica Europea y el Mercosur.

El pináculo de la integración sería la Unión Económica (UE), donde un Mercado Común se refina con una moneda comunitaria, con un banco central regional; una autoridad de competencia; la armonización de estándares y regulaciones técnicas; y, la unificación de política fiscales y económicas, entre otros. El ejemplo más obvio es la Unión Europea.

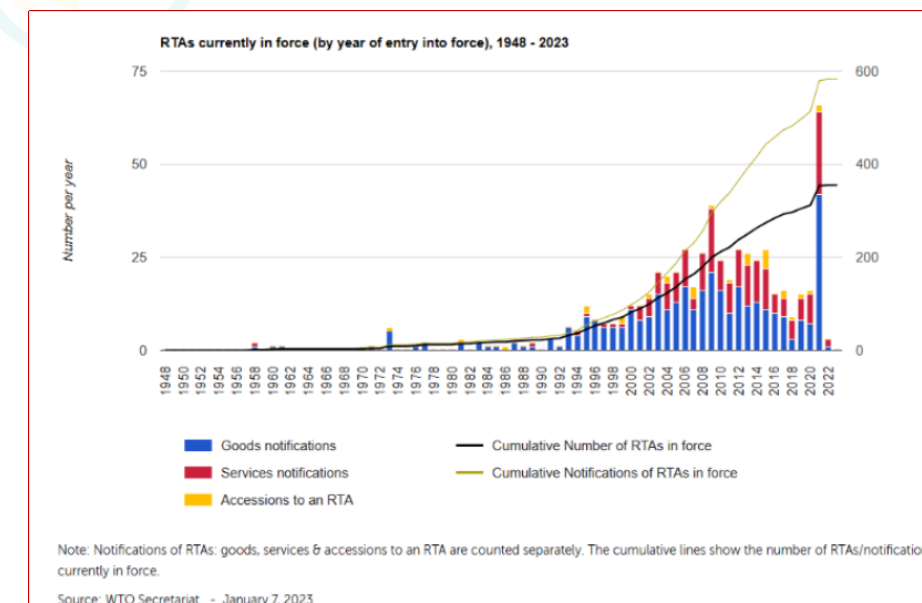
Situación actual

Hasta enero de 2023, se habían notificado a la OMC 807 acuerdos, de los cuales solo 583 han sido analizados por la organización.²⁶ En números absolutos, Chile ha informado 57 convenios, de los cuales tiene en operación 31. Solo es superado por la UE y Asociación Europea de Libre comercio (AELC),²⁷ que acompaña a la UE en todo; y, el Reino

²⁶ <http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>

²⁷ European Free Trade Agreement (EFTA). Creada en 1960 como alternativa a la Comunidad Económica Europea de 1957. Inicialmente integrada por Austria, Dinamarca, Reino Unido, Noruega, Portugal, Suecia y Suiza. Finlandia ingresó en 1961, Islandia en 1970 y Liechtenstein en 1991. Hoy comprende Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.

Unido que, luego del Brexit, se vio en la necesidad de “reproducir” lo que tenía previamente bajo el manto de la Unión Europea. La Subsecretaría de Relaciones Internacionales de Chile, informa que, a diciembre de 2022, el país tenía en ejecución 32 acuerdos, con 65 economías, las que representan el 88% del producto mundial bruto, abarcando algo más de 5 mil millones de personas.²⁸



Tratados de libre comercio de Chile

Son los llamados acuerdos de última generación. Como se señaló supra, entre los participantes se genera una apertura comercial virtualmente total, formando una integración económica considerable, en donde la igualdad entre Estados y la reciprocidad constituyen sus principios informadores.

Un típico TLC incorpora casi la totalidad de la economía y, simplificando, sus capítulos se pueden aglomerar en los siguientes módulos conceptuales:

1. Acceso a mercado o liberalización arancelaria.

Se reducen a cero la totalidad de los aranceles aduaneros y se reglamentan reglas de origen que permiten asegurar que los bienes beneficiados con arancel cero provienen efectivamente del socio. Además, se convienen normas comunes en materia de administración aduanera.

²⁸ <https://www.subrei.gob.cl/#>

2. Excepciones. Se incorpora un listado de situaciones -provenientes del GATT- que permiten incumplir el tratado. Se trata de resguardar valores superiores como la moral pública; la vida humana, de los animales y vegetales; de preservar los recursos naturales agotables; escenarios donde la seguridad nacional está en riesgo y circunstancias semejantes. Por otro lado, los aranceles negociados

no pueden volver a ser elevados a menos que se produzcan situaciones particulares como la existencia de precios bajo valor normal y cuya causa sean subsidios estatales (subvenciones), estrategias empresariales para desbancar a la competencia (dumping) o situaciones coyunturales que hacen caer temporalmente el precio de ciertas importaciones (salvaguardias). En tales casos, se pueden aumentar los aranceles para combatir temporalmente tales precios anómalos.

3. Regulaciones. Se acuerda que la normativa de estándares técnicos, sanitarios o fitosanitarios, no se constituyen en una traba ilegítima al comercio; que las compras que hace el Estado eviten la discriminación; y, que la transparencia legal y de ordenanzas sea del más alto nivel posible.

4. Inversiones. Se protege tanto a la inversión como al inversionista extranjero en sus negocios y propiedades; que no sea discriminado; y que, en el evento de expropiación, ésta que sea justa y que se pague a niveles de mercado. Todo ello con un sistema de solución de diferencias internacional disponible al inversionista extranjero. Esto es de una anomalía del sistema mundial pues es uno de los dos casos en que una persona, natural o jurídica, puede demandar internacionalmente a un Estado. De ahí la tensión política que generan estas normas en ciertos sectores de la sociedad. La contrapartida de tal beneficio es el hecho de que, si el inversionista no está debidamente protegido, probablemente no

efectuará la inversión requerida, indispensable para el crecimiento económico. Ello es particularmente válido para los países con sistema judiciales de dudosa independencia.

5. Propiedad intelectual. Se protege tanto la creatividad humana vinculada a los derechos de autor; y, la referida a la invención y a la creación fabril, como es la propiedad industrial.

6. Servicios. Se asegura que los servicios extranjeros y sus prestadores no sean discriminados arbitrariamente; y, que se permita a sus proveedores el ingreso al país para suministrar el servicio autorizado. Además, normalmente, se negocian capítulos específicos para cuestiones que requieren normas diferenciadas, como son las telecomunicaciones y los servicios financieros. Últimamente los tratados han incluido normas que facilitan y desarrollan el comercio electrónico.

7. Temas extra comerciales. Son regulaciones de tópicos que tradicionalmente no han sido “considerados” parte integral del comercio transfronterizo. En esta categoría se pueden mencionar reglas que refuerzan la libre competencia y que minimizan el riesgo de monopolios o posiciones dominantes por parte de privados o de empresas del Estado. Caben también aquí las normas que refuerzan el cumplimiento de los principios laborales básicos de la OIT, la protección del medio ambiente, la promoción de género, vigorizar políticas en favor de la pequeñas y medianas empresas, etc.

8. Transversales. Son las secciones relacionadas con los principios informadores y las normas administrativas e institucionales que permiten operacionalizar el mismo.

9. Solución de controversias. Es lo que han llamado la “joya de la corona”. Se trata de un sistema obligatorio y coercitivo que permite forzar al país incumplidor a honrar sus compromisos.

La ‘petite histoire’ de Chile

La utilización de los acuerdos de libre comercio comienza en la década del 90 del siglo pasado, con la recuperación de la democracia. Hasta ese momento Chile era una suerte de paria internacional, aislado políticamente del resto del mundo. En lo internacional, el objetivo primordial fue la necesidad de reintegrar al país a la comunidad de naciones civilizadas por todas las vías legítimas disponibles.

En el área económico comercial dicha política se concretó con la negociación de acuerdos comerciales limitados, ACEs y AAPs, y tratados de promoción y protección de inversiones (APPis). La mayoría de estos convenios se negociaron en las dos primeras administraciones democráticas (ver cuadro 1 y 2). Los TLCs vinieron en una etapa posterior.

Coherente con lo anterior, en el primer año de democracia se consolidó la idea de mantener una política arancelaria neutral, esto es, un arancel bajo y parejo. Así, en 1991 el arancel aduanero se redujo de manera general y uniforme de un 15% a un 11%, con la aprobación unánime del Congreso chileno.

Pero la historia no se detiene. En 1994 se celebró en Miami la primera Cumbre de la Américas, donde se anunció la conformación de Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).²⁹ Al concluir la cita, los jefes de Estado de Canadá, Estados Unidos y México invitaron a Chile a iniciar negociaciones comerciales para unirse al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA en inglés). El país representaba una suerte de modelo a seguir: una democracia operativa con una exitosa economía de mercado.

Y comenzaron las negociaciones para la adhesión de Chile al TLCAN. Sin embargo, a poco andar, el proceso se suspendió. Estados Unidos no gozaba

²⁹ Tenía como objetivo el generar una zona de libre comercio en todo el continente americano, con excepción de Cuba. Su lema comunicacional fue un acuerdo de libre comercio “desde Alaska a Tierra del Fuego”.

de las condiciones internas como para implementar una eventual expansión del acuerdo, pues el Ejecutivo estadounidense no contaba con el “*Fast Track o Trade Promotion Authority*”.³⁰

Ante esa dificultad, Canadá ofreció a Chile la negociación de un acuerdo de libre comercio, para preparar el ingreso de Chile al tratado. De hecho, el preámbulo de éste señala explícitamente que tiene por objeto “**facilitar la adhesión de Chile al Tratado de Libre Comercio de América del Norte**” y en las disposiciones finales explicita que “las partes trabajarán por la pronta adhesión de Chile al TLCAN”.³¹ De hecho, el acuerdo con Canadá es literalmente una “copia” de éste. Las únicas excepciones fueron las normas relacionadas con el cruce transfronterizo ferroviario, de maquinaria agrícola y semejantes.

Para Chile, la negociación con Canadá fue un proceso educativo de envergadura. En esa época el país no contaba con negociadores expertos en todas las áreas que cubre un TLC. Por ello, Canadá, con fraterna paciencia, nos cultivó acerca de la implicancias y alcances del acuerdo comercial más grande y complejo de la historia de la humanidad a esa fecha. A éste le siguió el TLC con México, pero el tiempo ya había hecho mella en la idea de ampliar TLCAN, y el ALCA se negociaba en paralelo. El hecho es que el preámbulo del segundo TLC ya no hizo referencia a la adhesión de Chile al NAFTA sino un simple “propender a la integración hemisférica” y como último considerando.

En la década del 90 Chile continuó las negociando y se insinuaban nuevos procesos³² pero sin un relato que explicara el por qué continuar con dicha política pues, ya en esos tiempos, se planteaban ciertas interrogantes al respecto. Por un lado, Chile contaba con una economía consolidada, abierta,

³⁰ Se trata de un poder especial donde el legislativo delega en el ejecutivo sus facultades negociadoras respecto de convenios comerciales. Con éste, el Congreso establece las directrices de la negociación, pero pierde el poder de modificar el eventual tratado, sólo puede rechazarlo o aprobarlo.

³¹ Preámbulo, penúltimo considerando y Artículo P-04, respectivamente.

³² Centroamérica, Corea, EEUU, Japón, Unión Europea, EFTA y otros.

no discriminatoria, con sólidas regulaciones, con tribunales independientes, encaminado a ser miembro de la OCDE,³³ etc.; y, por otro, estos convenios generan ineludibles pero indeseables desviaciones de comercio. Fue así como el ministro de Hacienda del momento sostuvo que, si había la necesidad política continuar con estas tratativas, lo lógico sería negociar con todos los países del mundo para minimizar la desviación de comercio y que, para potenciar la competitividad, debía privilegiar a las grandes economías, las más competitivas del planeta. En la misma época se definió que dadas las debilidades conceptuales de los APPis, todos los TLCs debían contener un capítulo sobre inversiones, lo suficientemente profundo y actualizado, que permitiera denunciar los APPis existentes. Con ello se minimizaría la ocurrencia de demandas frívolas o infundadas por parte de los inversionistas internacionales.

Chile y su circunstancia

A dicha política hay que agregar el contexto de nuestro país en el globo. Chile tiene una superficie que lo ubica en el lugar 37 del mundo y 60 en términos de población.

En comercio internacional, el transporte marítimo y la distancia a los centros mundiales de distribución es ciertamente crucial. En ese sentido cabe notar que los principales puertos de Chile están a 17 días en barco de San Francisco, a 20 días de Nueva York, a 25 de París, a 30 de Tokio y 35 de Beijing. Dicho de otro modo, estamos lejos de todo y de todos.

Por otro lado, si se suman las exportaciones e importaciones, el comercio internacional representa algo menos del 60% del producto interno bruto del país (PIB). Es decir, comerciar, vender, comprar (exportar e importar) es una necesidad vital para Chile. Si cerráramos las fronteras, al día siguiente seríamos un 60% más pobres.

³³ Organización para Cooperación y Desarrollo Económico, OECD en inglés.

A modo de corolario de nuestro sitio en el mundo, es necesario tener presente que PIB de Chile -la totalidad del valor del país- equivale al 0.3% de la economía mundial.

Con estos guarismos en mente parece evidente que Chile no tiene la capacidad de imponer nada al resto del planeta, a lo más, podemos influir si contamos con políticas de largo plazo, sensatas y coherentes con las grandes corrientes de la historia contemporánea. Como dice un antiguo aforismo chino:³⁴

“*Si bien no podemos cambiar la dirección del viento, si podemos ajustar las velas de nuestra barca para llegar a nuestro destino.*”

Conclusión

Por consiguiente, desde la perspectiva de la política exterior económica, cabría concluir que dada nuestra relativa debilidad en términos de poder en el concierto de naciones; nuestra alta dependencia del comercio internacional; y, la gran distancia física de los centros de comercio del planeta parece evidente que Chile no tiene muchas infinitas opciones lógicas para potenciar su desarrollo económico y comercial.

Éstas se pueden subsumir en las siguientes acciones:

- Promover el multilateralismo en todas sus formas y versiones.

- Activa participación en los foros internacionales.
- Reforzar la apertura comercial, manteniendo incólume la capacidad regulatoria.
- Profundizar y actualizar la red de acuerdos comerciales.
- Vigorizar la atracción de inversión extranjera directa.
- Adoptar políticas internas modernas para (i) utilizar apropiadamente los TLCs y (ii) disminuir nuestra dependencia comercial, densificando la malla productiva y exportadora.

Cuadro 1
Acuerdos Comerciales de Chile

1. Bolivia	ACE	1993
2. Venezuela	ACE	1993
3. Mercosur	ACE	1996
4. Canadá	ALC	1997
5. México	ALC	1999
6. C. América	ALC	2002
7. U. Europea	AAE	2003
8. Corea del Sur	ALC	2004
9. EFTA	ALC	2004
10. EEUU	ALC	2004
11. P4	AAE	2006
12. China	ALC	2006
13. India	AAP	2007
14. Japón	AAE	2007
15. Cuba	ACE	2008
16. Panamá	ALC	2008
17. Perú	ALC	2009
18. Australia	ALC	2009
19. Colombia	ALC	2009
20. Turquía	ALC	2011
21. Malasia	ALC	2012
22. Vietnam	ALC	2014
23. Hong Kong	ALC	2014
24. Tailandia	ALC	2015
25. Alian. Pacífico	Com	2016
26. Uruguay	ALC	2018
27. Indonesia	AAE	2019
28. Argentina	A. Com.	2019
29. Reino Unido	AAE	2021
30. DEPA	Ec. Dig.	2021
31. Brasil	ALC	2022
32. Ecuador	Integ.	2022

Cuadro 2
Acuerdos de Promoción y Protección de Inversiones

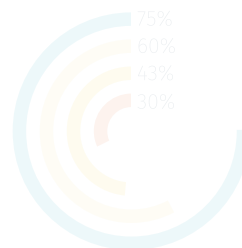
España	1991
Malasia	1992
Francia	1992
Bélgica-Lux	1992
Noruega	1993
Venezuela	1993
Suecia	1993
Finlandia	1993
Dinamarca	1993
Italia	1993
Croacia	1994
Ucrania	1995
Filipinas	1995
R. Checa	1995
Portugal	1995
Polonia	1995
Rumania	1995
Paraguay	1995
Cuba	1996
Grecia	1996
C. Rica	1996
Honduras	1996
R. Unido	1996
El Salvador	1996
Guatemala	1996
Nicaragua	1996
Panamá	1996
Alemania	1997
Austria	1997
Suiza	1999
Islandia	2003
Uruguay	2010
Hong Kong	2016

³⁴ Atribuido comúnmente al actor James Dean

Mario Matus



Juez presidente de la primera disputa entre Estados Unidos y Canadá, en el contexto del USMCA y de otra querrela entre miembros de OMC. Hasta diciembre 2020 fue Director General Adjunto de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI). Previamente fue embajador de Chile ante OMC, OMPI y UNCTAD, organismos donde ejerció los cargos más altos. Fue negociador jefe de los TLCs de Chile con China, la Unión Europea, la AELC (EFTA), Corea y Alto Representante de Chile en APEC. Coordinador del TLC Chile-Estados Unidos y el ALCA. Es árbitro frecuente en disputas en OMC, la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) y el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá, (T-MEC/USMCA/CUSMA). Paralelamente, es catedrático en la Universidad de Heidelberg (Centro para América Latina), Colegio de México, Instituto de Estudios Internacionales y Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad de Chile; profesor visitante en varias instituciones académicas en Norte, Sur y Centro América, Asia y Europa. Licenciado en Derecho y abogado de U. Chile (1980), graduado de la Academia Diplomática Andrés Bello (1984) y postgrados en Derecho, Economía y Política Internacional en la Universidad de Oxford (1987).



Chile y el comercio inclusivo: un proyecto en construcción

Dorotea López

Directora del Instituto de Estudios Internacionales

RESUMEN

Diseñar e implementar políticas que logren un comercio más inclusivo es uno de los grandes desafíos que enfrentan actualmente los países. Por la multidimensionalidad en el proceso de desarrollo de Chile y la relevancia que jugado en él la política comercial, es preciso fortalecer los instrumentos y herramientas dirigidas a aquellos grupos en los que los beneficios de la apertura no han sido equivalentes para todos. Alcanzar un verdadero crecimiento inclusivo y productivo requiere una amplia participación de las pequeñas y medianas empresas (Pymes), las mujeres y los pueblos originarios. Los beneficios de la apertura comercial chilena, en las últimas décadas, han sido innegables, no obstante, deben ser distribuidos de forma más equitativa y sostenible. En este contexto, las políticas comerciales deben ser analizadas en el mérito de los objetivos y sus diferentes etapas. El artículo hace una revisión general sobre lo que se ha implementado en Chile en materia de políticas dirigidas a alcanzar un comercio inclusivo y plantea algunas recomendaciones.

ABSTRAC

The design and implementation of more inclusive trade policies is a big challenge that countries have today. Due to the multidimensionality of the development process in Chile and the relevance that trade policy has had, it is indispensable to reinforce those instruments and tools aimed to make trade more inclusive. The participation of small and medium-sized enterprises (SMEs), women and indigenous people are essential to achieve inclusive and productive growth. The last decades trade policies brought benefits to the Chilean economy. However, the effects must be distributed more equitably and sustainable. Those policies must be analyzed and adapt to the changing objectives and different stages. The article reviews some of the trade inclusive policies that has been implemented in Chile and attempts to make some recommendations.

Durante los últimos años, la política comercial ha adquirido mayor relevancia en los debates sobre las diversas estrategias de desarrollo de los países. En particular, respecto al papel que puede tener en la construcción de sociedades más justas e inclusivas.³⁵ Desde la Ronda Doha, en 2001, el comercio y sus efectos son evaluados con un enfoque más estrechamente vinculado a la mejor calidad de vida de las personas, considerando el impacto sobre la equidad y la inclusión. Lo anterior, ha supuesto un punto de inflexión en el proceso de liberalización comercial que, desde los años 90, concitó una suerte de consenso en relación a la distribución de sus beneficios. Durante aquella década e inicio de la de los 2000 la percepción, más o menos extendida, apuntaba a la globalización como un fenómeno provechoso, sin embargo en los últimos años se han acentuado la idea relativa a los riesgos y desafíos de la misma.³⁶ Así, aquellos temas que eran abordados de forma individual en diversos foros y organismos se han vuelto parte de los debates generales en la política comercial; como los concernientes a aspectos medioambientales, laborales, brechas de género y minorías entre otros. Lo anterior, tanto en la Organización Mundial del Comercio (OMC) como en los acuerdos comerciales preferenciales (ACP).

Durante muchos años, académicos y tomadores de decisiones compartieron una cierta concepción de neutralidad en el comercio internacional; evidenciándose largas discusiones con referencia a las industrias nacientes, la política industrial o las diferencias en los beneficios y costos de la apertura comercial.³⁷ Sin embargo hoy existe un amplio consenso en cuanto a que el comercio debe ser inclusivo, y que los resultados de las políticas comerciales pueden tener un impacto que reduzca

o incrementa las diferentes brechas de un país³⁸ y entre países. Los efectos, por tanto, son neutros, por lo que se debe trabajar en orden a alcanzar un comercio inclusivo.

La CEPAL ha definido el comercio inclusivo como aquel que facilita una disminución en la heterogeneidad estructural y un aumento en la equidad.³⁹ Destaca que el aporte del comercio internacional al crecimiento de forma más equitativa no es automático, depende de diversos factores como la forma de inserción internacional, la matriz productiva o la distribución de la fuerza de trabajo. Pero en gran medida de la calidad de las políticas públicas que lo orienten y complementen.⁴⁰

Es evidente que las posibilidades de lograr un comercio inclusivo no están relacionadas solamente con la política comercial, sino también con una serie de estrategias complementarias, incluyendo en ellas: la macroeconómica; de fomento productivo; de ciencia y tecnología; de educación; de innovación, entre otras. En esta dirección Chile necesita una política comercial más progresiva que garantice que los beneficios de la inversión y del comercio se compartan de forma más amplia. Enfrentamos, en consecuencia, desafíos que son complejos, como los de ascender a eslabones superiores en los encadenamientos productivos, agregando valor y diversificando nuestros productos y destinos, pero también los de generar aquellas estrategias que dirijan y repartan los beneficios que el comercio puede tener.

La multidimensionalidad del proceso de desarrollo implica comprender la participación de una diversidad de agentes que adquieren relevancia relativa y que deben verse beneficiados de la

³⁵ Frohmann A., (2021), La crisis de la globalización (tal como la conocíamos) y nuevos paradigmas, Número 145, Diciembre.

³⁶ Galvez E., (2021), El nuevo escenario internacional, un nuevo paradigma para Chile y el Mundo, https://academiadiplomatica.cl/wp-content/uploads/2022/01/V2-REVISTA-DIPLOMACIA-145-210122_compressed.pdf

³⁷ Krueger, A. O. (1984). Trade policies in developing countries. Handbook of international economics, 1, 519-569.

³⁸ Muir Julia (2016), La importancia del comercio inclusivo para el desarrollo económico, IADB.

³⁹ CEPAL (2013), Comercio internacional y desarrollo inclusivo: construyendo sinergias, LC/G.2562

⁴⁰ OECD (2017), Making Trade Work for All, <http://www.oecd.org/tad/makingtrade-work-for-all.pdf>

inserción comercial de Chile. No siempre es posible generar, en una primera instancia, beneficios bien distribuidos, pero es esencial aspirar a caminar en dicha dirección; es decir, adaptar progresivamente los instrumentos y comprender los beneficios que generan sociedades más igualitarias.

En Chile, desde hace una década, los esfuerzos se han orientado al diseño de instrumentos y herramientas dirigidas a aquellos grupos en los que los beneficios de la apertura no fueron equivalentes a los de otros: las pequeñas y medianas empresas (Pymes), las mujeres y los pueblos originarios.⁴¹ Tres áreas de trabajo propias del comercio inclusivo.

Estos temas son abordados por diversos ministerios y agencias gubernamentales, como el Ministerio de Economía, el de Medioambiente, de la Mujer, Corfo, Aduanas, Conadi, entre otros. No obstante, es necesaria una mejor coordinación, ya que lograría incrementar significativamente los resultados. Debe ser un objetivo trabajar en conjunto, activamente para todos los sectores de la sociedad; esto implica garantizar el acceso a los beneficios comerciales y la mitigación de los daños comerciales a los trabajadores y grupos desatendidos.

En lo institucional, es responsable de la política comercial, el Ministerio de Relaciones Exteriores en particular la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales (Subrei). Ésta formaría -en 2016- un Departamento de Género, que en 2020 se fusionó en una nueva División de Comercio Inclusivo, que aborda los asuntos de género, Pymes y pueblos originarios. Lo explicitado, no significa que con anterioridad no se trataran estos temas por separado, pero aquella institucionalidad es resultado de progresivas demandas y la relevancia que estas cuestiones han adquirido en los últimos años. A lo ya mencionado se suman diversas acciones que serán revisadas más adelante.

Las pequeñas y medianas empresas se han identificado como la columna vertebral de muchas economías. Sin embargo, a pesar de ser

las que proveen el mayor porcentaje del empleo son las que menos han logrado insertarse en los mercados internacionales. Suficiente evidencia demuestra que aquellas empresas que participan del comercio internacional tienen mejores salarios y mayor resiliencia y, por tanto, una tasa más alta de sobrevivencia en el tiempo. Entonces, su internacionalización es crucial para potenciar el crecimiento económico y el desarrollo de las economías.

La baja inserción es un problema que va más allá de nuestro país, en América Latina las Pymes representan alrededor del 95% de las empresas y el 67% de los empleos y sin embargo explican solamente el 13% de las exportaciones totales de la región.⁴² Mientras que en Europa la fracción de pymes exportadoras asciende al menos al 40% del total. En Chile, las MiPymes (que incluyen a las micro) son el 98,6% de las empresas del país y concentran el 65,3% del empleo formal. Asimismo, existen 1.279.937 empresas, de ellas 236.664 son Pymes, pero solamente el 1,4% son exportadoras y el 50% exporta un solo producto, a un solo país y el 52% se ubican en la región metropolitana.⁴³ Lo que refleja la baja inserción y la mala distribución de estas empresas. Muchas no son capaces de aprovechar las oportunidades que ofrecen las cadenas globales de valor o los tratados de libre comercio, por lo que no pueden crecer y competir internacionalmente. Lo anterior, como consecuencia de las barreras que enfrentan la Pymes:

- Falta de acceso a las fuentes de financiación. Esto se ve agudizado cuando las empresas son de servicios o están lideradas por mujeres. En particular por tener menores posibilidades de entregar garantías.
- Información limitada sobre el proceso de exportación, condiciones de acceso a

⁴² CEPAL (2021), Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2021: dinámica laboral y políticas de empleo para una recuperación sostenible e inclusiva más allá de la crisis del COVID-19.

⁴³ <https://registropymes.economia.gob.cl/>

⁴¹ Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales (2022)

mercados, normas y su cumplimiento. En general, desconocen los beneficios que pueden recibir de la implementación de los acuerdos.

- Falta de contactos y redes en el extranjero. La vinculación y comprensión de las realidades en otros mercados debe ser apoyada por el trabajo de nuestras misiones en el exterior.
- Desafíos en diferentes niveles en la facilitación del comercio, costos elevados de logística. Problemas de infraestructura y baja participación en la economía digital.
- Bajos niveles de adopción de tecnologías y necesidad de capacitación.

Si bien, enfrentan muchas de las mismas limitaciones que algunas empresas más grandes, a menudo se ven afectadas de manera desproporcionada por ellas. Esto significa que cuando los responsables de la formulación de políticas toman medidas para reducir las barreras tanto las Pymes como las empresas más grandes pueden resultar beneficiadas.

La inserción de las Pymes ha sido motivo de investigaciones⁴⁴ y políticas desde hace mucho tiempo.⁴⁵ Diversos ministerios y agencias como Corfo, ProChile, y otros han dirigido sus esfuerzos a la integración de éstas a los mercados internacionales; sin embargo, no han surgido políticas coordinadas y sostenidas en el tiempo que permitan modificar la estructura de participación.

El gobierno actual ha puesto entre sus prioridades, el reactivar la economía con las MiPymes, asegurando acceso a financiamiento, implementando medidas tributarias, la condonación de intereses y multas devengadas durante la pandemia, y acompañando su proceso de transformación digital, entre otros.

⁴⁴ Park, H., Mulder, N., & Park, Y. (2018). Export innovation of SMEs through the extensive margin in Latin America, CEPAL.

⁴⁵ OECD/The World Bank (2017), Inclusive Global Value Chains: Policy Options in Trade and Complementary Areas for GVC Integration by Small and Medium Enterprises and Low-Income Developing Countries, The World Bank, Washington, D.C., <https://doi.org/10.1787/9789264249677->

En particular, cabe destacar la creación de un Banco Nacional de Desarrollo para financiar la innovación e inserción de las Pymes con iniciativas que apunten hacia un cambio estructural de nuestra matriz productiva.

Por otro lado, las Pymes están incorporadas en la estrategia comercial para insertarlas en cadenas globales de valor y cadenas regionales de valor, en especial aquellas que producen manufacturas y las lideradas por mujeres; de tal forma de contribuir al aumento del empleo y a la disminución de la brecha de género. Pero, existe una necesidad de mayor coherencia entre las medidas tomadas por las diferentes agencias públicas e instituciones acerca de las PyMEs.

A nivel internacional, en materia comercial, Chile participa en el Grupo de Trabajo Informal sobre las Mipymes en la OMC. Ha incluido capítulos sobre estas materias, por ejemplo, bajo el acuerdo comercial bilateral con Uruguay en 2016. Argentina fue el segundo, seguido por Brasil, Ecuador y Paraguay. Cada año realiza la radiografía para tener datos sobre las mismas y trabajar en su inserción.⁴⁶

Si bien forman un conjunto muy heterogéneo, que varía desde las microempresas de autoempleo en situación de informalidad hasta la empresa innovadora que exporta, se deben implementar políticas coherentes y coordinadas. Las Pymes pueden ser agentes del cambio estructural a través de su contribución al aumento de la productividad y su penetración en los mercados internacionales.

En segundo término, la perspectiva de género del comercio es un área que recientemente ha recibido atención de los responsables políticos y de los académicos.⁴⁷ Aunque a fines de la década de 1990, los temas relacionados con la participación

⁴⁶ <https://www.subrei.gob.cl/estudios-y-documentos/otros-documentos/detalle-otras-fichas-y-reportes/radiograf%C3%ADa-de-la-realidad-de-las-pyme-exportadoras>

⁴⁷ Bahri, A. (2021), "Making Trade Agreements Work for Women Empowerment: How Does It Help, What Has Been Done, and What Remains Undone?" in *Latin American Journal of Trade Policy* 11, 6-24 and Korinek, J. (2005). *Trade and gender: Issues and interactions*, OCDE.

de la mujer en los asuntos internacionales habían despertado interés en países desarrollados,⁴⁸ esto no ocurría en Chile. Actualmente, múltiples estudios demuestran que la política comercial no es neutral en cuanto al género, que las mujeres tienen diferentes roles en la sociedad, los mercados y la economía, y enfrentan distintas oportunidades. Por lo tanto, si las políticas comerciales se diseñan sin tener en cuenta su impacto en los poderes y oportunidades de género, éstas pueden magnificar o reducir las brechas de género existentes.

Las estadísticas demuestran la existencia de una brecha importante en la participación de las mujeres en el comercio. En 2021, se registraron 472 empresas exportadoras lideradas por mujeres, que representan el 2,9% de las exportaciones no cupríferas de Chile. El 93% de sus exportaciones se dirigen a los países con los que Chile ha firmado Tratados de Libre Comercio. El 67% de sus exportaciones son alimentos. Un tercio de los envíos está concentrado solo en la Región Metropolitana.

Asimismo, algunas de las barreras que encuentran las mujeres para integrarse a la vida laboral en general, han sido identificadas como las siguientes:⁴⁹

- Los roles reproductivos y maternos de la mujer. Aquel trabajo no remunerado que en general es superior en las mujeres que en los hombres.
- Las mujeres tienden a estar agrupadas en menos trabajos y ocupaciones, en general con menor valor agregado y menos salarios. Cada vez más se les ha integrado a carreras más relacionadas con la ciencia, tecnología y matemáticas, pero hay un déficit importante.

⁴⁸ Kelly, K. R., & Cobb, S. J. (1991). A profile of the career development characteristics of young gifted adolescents: Examining gender and multicultural differences. *Roeper Review*, 13(4), 202-206.

⁴⁹ United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). (2015). *Entrepreneurship for productive capacity-building. Multi-year Expert Meeting on Investment, Innovation and Entrepreneurship for Productive Capacity-building and Sustainable Development. Third session. Geneva, 30-31 March 2015.*

- Tienen menor acceso a adquirir aquellas habilidades que permitan obtener mejores empleos. En particular en el comercio esto tiene impacto en mujeres productoras y comerciantes que enfrentan más restricciones para acceder a los mercados extranjeros que los hombres.
- Alta participación en el sector informal.
- Más dificultades para acceder al sector financiero.

La pandemia del Covid-19 exacerbó las brechas de género y la alta volatilidad que tiene la participación económica de las mujeres en la economía, en particular en América Latina. La CEPAL⁵⁰ ha calculado que se han perdido más de 10 años en los avances que se habían logrado. Según la OIT,⁵¹ la reducción de la brecha entre la participación de mujeres y hombres en el comercio internacional, que se había registrado antes de 2020, dio un paso atrás y nuevamente el comercio internacional se convirtió en un espacio menos igualitario.

Chile ha sido pionero en tratar de corregir estas desventajas y reducir la brecha de género, utilizando entre otros instrumentos su política comercial. La presidenta Michelle Bachelet (2014-2018) hizo hincapié en el cumplimiento de las resoluciones de ONU Mujeres sobre su empoderamiento y la necesidad de fortalecer el capital humano y sus oportunidades de acceso a los mercados, a partir de entonces, diversas estrategias han sido implementadas.

Chile tomó un papel activo y de liderazgo en la creación de un grupo técnico de género y comercio en la Alianza del Pacífico, y los trabajos que se han realizado en el mismo. También en el Foro de

⁵⁰ CEPAL (2022), La pandemia del COVID-19 generó un retroceso de más de una década en los niveles de participación laboral de las mujeres en la región. <https://www.cepal.org/es/comunicados/la-pandemia-covid-19-genero-un-retroceso-mas-decada-niveles-participacion-laboral>

⁵¹ Organización Internacional del Trabajo, 2021. *Mujeres y retorno laboral en Chile. Aprendizajes de la pandemia para cerrar la brecha en el empleo.*

Cooperación Económica Asia-Pacífico, en la Hoja de Ruta sobre Mujeres y Crecimiento Inclusivo en APEC y en la iniciativa en la que Canadá, Chile y Nueva Zelanda establecieron el Grupo de Acción de Comercio Inclusivo (ITAG), al margen de la Cumbre de Líderes de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) de 2018. Asimismo, ha hecho un importante trabajo en levantar datos, que son necesarios para el diseño de las políticas públicas, como la Radiografía de mujeres exportadoras 2017-2021. En adición, para impulsar la inserción de las mujeres en el comercio internacional, Prochile cuenta con el Programa Mujer Exporta desde 2017.

La estrategia que últimamente se ha más destacado, por ser pionera, es la inclusión de capítulos de género en sus acuerdos de libre comercio. El primero con Uruguay en 2016, seguido por diversos países como Canadá. Estos capítulos no están exentos de críticas, como el no estar sujetos al sistema de solución de controversias, no tener mayor participación de las organizaciones de mujeres en sus diseños o no pedir la armonización de las legislaciones entre los signatarios. Sin embargo, tienen acciones más concretas hacia la creación de un comercio bilateral más inclusivo entre los países y planes de acción con actividades e indicadores más concretos. Cabe recordar que desde los años 90, se incluyen disposiciones laborales y medioambientales en los acuerdos, que en un principio eran criticadas por razones similares pero que posicionaron los temas en la agenda. Si bien las disposiciones en género y comercio no son suficientes tienen algunas ventajas:⁵²

- Relevan la importancia de transversalizar una perspectiva de género y promover el crecimiento económico inclusivo.
- Definen objetivos comunes de políticas para la igualdad de género, compromisos compartidos y cooperación.

⁵² López Giral, Dorotea Muñoz, Felipe (2018), *Política comercial y mujer en la Alianza del Pacífico (2018), Agenda Internacional Vol. 25 Núm. 36 Pág. 133-150*

- Destacan la importancia de la igualdad de derechos, trato y oportunidades entre hombres y mujeres.
- Ponen énfasis en actividades de cooperación para el logro de los objetivos.
- Cuentan con Comité de Comercio y Género para monitorear la implementación del capítulo, que puede definir estrategias avanzadas como se ha hecho con Canadá.

El gobierno del Presidente Boric ha establecido como parte de su Programa de gobierno, la implementación de una política exterior feminista, en la cual con las políticas adecuadas, el empoderamiento económico de las mujeres puede impactar positivamente en el crecimiento económico y la reducción de la pobreza; por lo tanto, la política comercial puede ser un instrumento para lograr este objetivo.

Es necesario dirigir esfuerzos para modificar las leyes, los procedimientos y las instituciones nacionales, la cultura y las normas sociales a nivel interno para reducir las barreras que impiden el fortalecimiento de las mujeres. Así como el empleo del derecho internacional para también incentivar cambios a nivel nacional. Utilizando las políticas comerciales multilaterales y bilaterales es posible disminuir las barreras que impiden el empoderamiento de las mujeres, ya que podrían desencadenar cambios en las leyes y políticas nacionales, la configuración social y en el lugar de trabajo y los sectores económicos. Es necesario avanzar en la transversalización del enfoque de género y en la comprensión de su nexos con el comercio.

Por último, son menos evidentes los avances respecto a la inclusión de los pueblos originarios. Los países han seguido enfoques, como incluir reservas y excepciones, que brindan la flexibilidad para mantener o implementar medidas y programas relacionados con los pueblos indígenas. En Chile, éstas se contemplan en algunos de sus

acuerdos, como en el TLC con Canadá. Asimismo, existen disposiciones innovadoras diseñadas para aumentar el acceso y la participación de los pueblos indígenas en las oportunidades comerciales y de inversión.⁵³

En Chile, según el Censo de 2017, un 12,8% de la población se considera perteneciente a un pueblo originario. En esta dirección, encontramos algunas políticas que, originadas principalmente desde ProChile, buscan la promoción de exportaciones de los productos y servicios de empresas con base indígena; es decir, todas aquellas en que al menos el 50% de sus asociados, pertenezcan a alguno de los pueblos originarios chilenos reconocidos por la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI).

Desde febrero de 2021, Nueva Zelanda y otras economías de APEC han trabajado para desarrollar un Acuerdo de Cooperación Económica y Comercial de los Pueblos Indígenas (IPETCA). El objetivo de IPETCA es fortalecer el empoderamiento económico de los Pueblos Indígenas en la región de Asia Pacífico y, por tanto, busca promover mayores vínculos comerciales y económicos indígenas y asegurar un enfoque internacional en los asuntos económicos y comerciales indígenas.⁵⁴ Entre sus estrategias, reafirma los derechos existentes de los pueblos indígenas; permite que las economías trabajen con ellos para desarrollar y expandir aún más el comercio indígena internacional; y diseña una gama de actividades y sectores para la cooperación directa, así como los principios subyacentes que deben sustentar la cooperación.

En un momento en que el mundo está trabajando para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible

de 2030, las empresas y los emprendedores indígenas pueden ser una fuerza que apoye el logro de los mismos. Es necesario incentivar inversiones con empresas indígenas que podrían desarrollar relaciones de beneficio mutuo, acceso equitativo al crecimiento y al comercio.⁵⁵

Conclusiones

Asegurar el crecimiento inclusivo y productivo para Chile parece la tarea principal de la política comercial. En esta dirección las demandas de la sociedad son evidentes. Los beneficios de la apertura comercial han sido innegables, sin embargo, los efectos distributivos e inclusivos tienen aún mucho por delante. El desarrollo productivo no es un proceso lineal, las fuentes de un boom encierran también las semillas de su posterior estancamiento y las políticas deben ir cambiando a lo largo del ciclo.

Un primer paso ha sido identificar tres áreas de trabajo en las que se puede avanzar para mejorar el impacto del comercio en nuestro país: las Pyme, género y los pueblos originarios. Aquí, las políticas públicas son fundamentales para mejorar el funcionamiento de los canales de transmisión entre el comercio internacional y el crecimiento inclusivo.

Lograr un comercio inclusivo tiene como tarea simultánea mejorar la diversificación de las exportaciones y agregar valor agregar. Lo anterior que es una característica común dentro de América Latina economías, en la que debemos trabajar de forma más integrada.

⁵³ CEPAL (2020), Los pueblos indígenas de América Latina – Abya Yala y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: tensiones y desafíos desde una perspectiva territorial.

⁵⁴ Bértola, L., & Ocampo, J. A. (2021). El desarrollo económico de América Latina desde la independencia. Fondo de Cultura Económica.

Estos desafíos se vinculan con el objetivo de sostener una economía verde, basada en el conocimiento inclusivo que necesita el sector privado. Por lo anterior, en Chile debemos darle dinamismo o buscar una nueva ecuación entre Estado, mercado y sociedad. Estableciendo nuevos paradigmas de política económica; es decir, es preciso desarrollar enfoques novedosos. Más debates e investigación deben darse en estos temas. El papel de las Universidades y la cooperación público-privada y académica deben ser ingredientes esenciales en la reactivación.

Chile ha avanzado en el diseño de políticas para que los beneficios del comercio lleguen a todas y todos, aún hay un largo camino por recorrer. Es esencial que las preocupaciones por la inflación no puedan llegar a subordinar la transformación estructural que se necesita para lograr un comercio más inclusivo.

Dorotea López

Licenciada en Economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Master of Philosophy in Economics, University of Cambridge, Inglaterra y Doctora en Ciencias Sociales, por la Universidad de Chile.

Profesional en la DIRECON entre 1988 y 2001; en el banco de México y en la Secretaría de Economía en México a cargo de la OMC.

Profesora titular de la Universidad de Chile. Directora del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile desde 2018. Antes fue Directora de la Escuela de Postgrado y creadora del Magíster en Estrategia Internacional y Política Comercial. También es WTO Chair. Editora y creadora del Latin American Journal of Trade Policy.



⁵³ https://www.international.gc.ca/trade-commerce/indigenous-peoples-peuples_autochtones/approach-approche.aspx?lang=eng

⁵⁴ <https://www.mfat.govt.nz/en/trade/nz-trade-policy/the-indigenous-peoples-economic-and-trade-cooperation-arrangement/>



Un Nuevo Ciclo para la Inserción Chilena en la Economía Global

Elementos para una Reflexión

Simón Accorsi O. y Fernando Sosso

Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales (SUBREI)

RESUMEN

En este artículo se describen una serie de hechos que definen el fin de un período de crecimiento exportador basado en la fortaleza de la demanda externa y plantea la necesidad de transitar a una etapa donde la diversificación, la agregación de valor y la incorporación de conocimiento en los bienes que Chile exporta resultan claves en un marco de inclusividad y sustentabilidad como base de una diferenciación competitiva. Se analizan los elementos externos que configuran el escenario global del comercio internacional con énfasis en la ralentización del intercambio global desde la crisis subprime del 2008 y la moderación del crecimiento de China. Desde la perspectiva interna, se presentan una serie de indicadores asociados a las dimensiones de diversificación, intensidad tecnológica e inclusividad del comercio exterior chileno y se señalan los desafíos que se desprenden a partir de los mismos. Asimismo, se destaca el potencial competitivo asociado al grado de sustentabilidad ecológica y social de los bienes que nuestro país exporta.

Finalmente, el artículo plantea la importancia de contar con una institucionalidad que coordine, dirija, monitoree y evalúe una política de promoción y desarrollo exportador orientada a la construcción de un sector exportador resiliente que posibilite un mayor grado de diversificación, conocimiento incorporado y encadenamientos con el resto de la economía.

ABSTRAC

This article describes a series of facts that define the end of a period of export growth based on the strength of external demand and highlight the need to move to a stage where diversification, value added and the incorporation of knowledge in the goods that Chile exports are key in a framework of inclusiveness and sustainability as the basis for competitive differentiation. The external elements that shape the global scenario of international trade are analyzed with emphasis on the slowdown in global trade since the 2008 subprime crisis and the moderation of growth in China. From the internal perspective, a series of indicators associated with the dimensions of diversification, technological intensity and inclusiveness of Chilean foreign trade are presented and the challenges that arise from them are pointed out. Likewise, the competitive potential associated with the degree of ecological and social sustainability of the goods that our country exports is highlighted.

Finally, the article states the importance to have an institutional framework that coordinates, directs, monitors and evaluates an export promotion policy aimed at building a resilient export sector that enables a greater degree of diversification, incorporated knowledge and linkages with the rest of the economy.

1. Introducción

El patrón y estructura del intercambio comercial de una economía se encuentra íntimamente relacionado con su senda de desarrollo. La literatura estructuralista-evolutiva ha insistido en que “lo que exportas, importa” señalando que no es lo mismo producir microchips que potato chips. (Dosi et al., 2021) No es lo mismo ya que una u otra opción define caminos con consecuencias dinámicas que inciden en los patrones de productividad, aprendizajes y desarrollo de largo plazo de los países.

En tal sentido, Agosin (2009) ha planteado que detrás del crecimiento de la economía chilena en el periodo 1985-1997 se encuentra el surgimiento de nuevos productos y sectores exportadores como el salmón de cultivo, el vino, la fruta fresca, la celulosa y los productos madereros entre otros. En ese proceso se articularon de manera virtuosa la política comercial y la política industrial, ya que las ventajas comparativas estáticas fueron impulsadas y desarrolladas con políticas industriales de apoyo sectorial a los que se sumó una acertada gestión macroeconómica en la primera mitad de los 90’.

Detrás de la ralentización del crecimiento de la economía chilena se encuentra el problema de la productividad. La Comisión Nacional de Productividad, en su informe anual del 2021 señala que “La productividad en Chile ha mostrado una preocupante desaceleración desde el año 2000” y reporta que la tasa de crecimiento de la productividad ha sido negativa para el período 2005-2020. Para el caso de una economía como la chilena, una de las dimensiones del problema de la productividad es la estructura de la canasta exportadora. Agosin (2022) señala que una de las causas fundamentales del estancamiento chileno se puede encontrar en la baja diversificación productiva y exportadora a partir del 2000, por lo que la reversión de esta tendencia implica que la economía chilena deberá moverse hacia sectores con mayor dinamismo y mayores niveles de productividad.

En tanto, desde el punto de vista de la política industrial y la política comercial se tiene que desde la crisis asiática en adelante, han habido pocos esfuerzos explícitos - desde el ámbito de las políticas públicas - orientados a diversificar la producción y las exportaciones. Estas iniciativas no han contado con los recursos suficientes o peor aún, no han tenido continuidad frente a los cambios de gobierno, con eliminación de programas clave como el Programa de Atracción de Inversiones de Alta Tecnología⁵⁷, cuyo financiamiento fue suprimido a partir del 2010.

Dado el tamaño de la economía chilena, la estructura de su economía está fuertemente determinada por las características de su intercambio comercial y por ello las políticas industriales o de desarrollo productivo deben implementarse de manera coordinada con la política comercial. Por un lado, debe mantener las capacidades de alcanzar legítimos objetivos de política pública o preservar lo que se ha denominado la “autonomía regulatoria estratégica” y por otro debe articular de manera coherente los programas de fomento productivo con los de promoción de exportaciones para generar las capacidades necesarias para identificar y afrontar la demanda en los países de destino. Esto implica considerar una perspectiva de acción estratégica que aborde al menos las siguientes dimensiones:

Acceso a Mercados: Que considera las negociaciones de ventajas arancelarias, pero para el caso chileno fundamentalmente, las mejoras en los procesos de importación y exportación, como la disminución en el tiempo de tramitaciones, la reducción de los costos asociados a la logística y transporte y la identificación de barreras en los mercados de destino.

⁵⁷ El Programa de Atracción de Inversiones de Alta Tecnología instituido por CORFO en 2001 tenía como objetivo el diversificar la base productiva nacional y posicionar al país como plataforma exportadora de servicios tecnológicos para la región. Los resultados del programa hasta 2010 eran promisorios toda vez que un centenar de empresas se había instalado bajo este régimen, las exportaciones de bienes y servicios del conjunto de estas empresas habían superados los 100 millones de dólares.

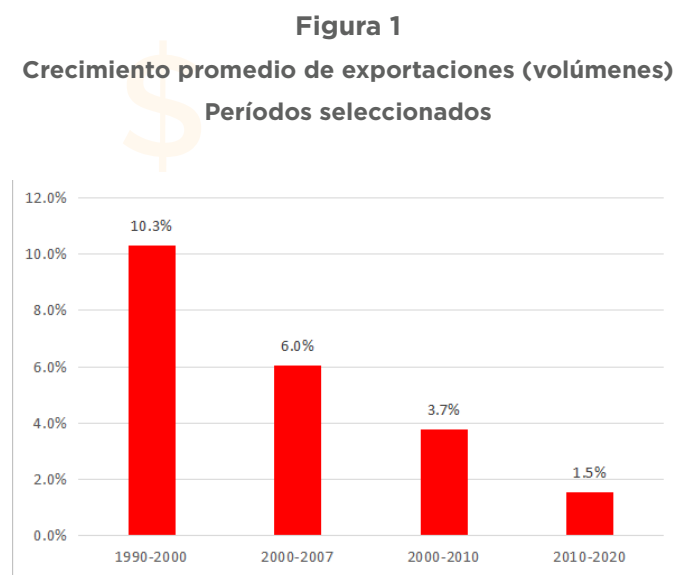
Fomento y Desarrollo Exportador: Que considera la creación de capacidades productivas orientadas al mercado externo y una mejor articulación de los programas de internacionalización presentes en diversas agencias públicas como CORFO o ProChile.

Inteligencia de mercados: Lo que implica identificar activamente potenciales compradores foráneos, la identificación de nichos y potenciales encadenamientos. También debe considerar identificar los permisos, trámites y certificaciones necesarias para exportar a un país un producto determinado.

2. Elementos para una reflexión

El elemento gatillante para reflexionar sobre el proceso de inserción chileno en el comercio global es la tendencia al estancamiento de los volúmenes exportados, y por lo tanto de las exportaciones reales, sin que exista una contrapartida de aumento del valor agregado o intensidad tecnológica de las exportaciones chilenas.

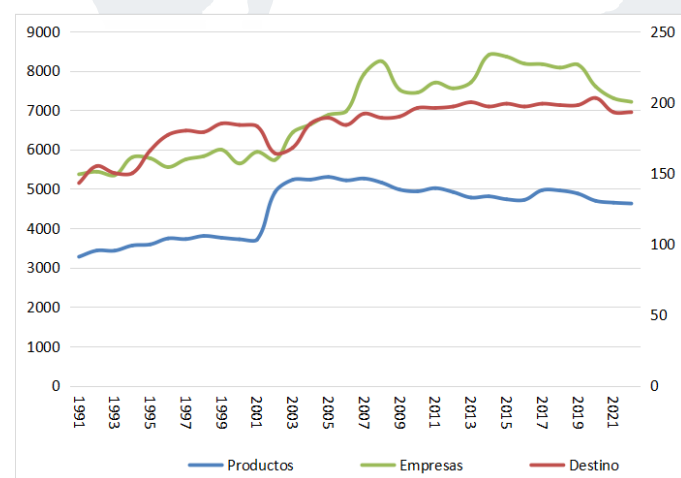
En efecto, la figura 1 nos muestra las tasas de crecimiento promedio de las exportaciones chilenas en base a períodos seleccionados.



Fuente: SUBREI

Por otro lado, mientras el número de destinos se ha estabilizado en torno a 200 a partir del 2010, desde el 2014 se constata una caída en el número de empresas exportadoras, las que pasaron de 8.403 el 2014 a 7.302 el 2021. También se observa una caída en el número de productos exportados, que pasaron de 5.300 el 2005 a 4.650 el 2021 (Figura 2)

Figura 2
Número de productos, empresas y destinos



Fuente: SUBREI, en base a información de Aduanas.

Esta disminución en volumen, productos y empresas no ha tenido una contrapartida en términos de aumentos de a intensidad tecnológica de las exportaciones. Una estrategia de desarrollo exportador plausible para una economía como la chilena podría basarse en disminuir el volumen exportado aumentando el valor agregado o la intensidad tecnológica de sus bienes, pero vemos que este no es el caso: la canasta exportadora chilena ha tendido a una “reprimarización” con un aumento del peso de los productos primarios sobre el total de productos exportados.

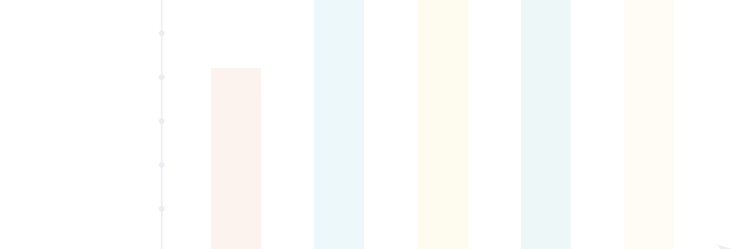
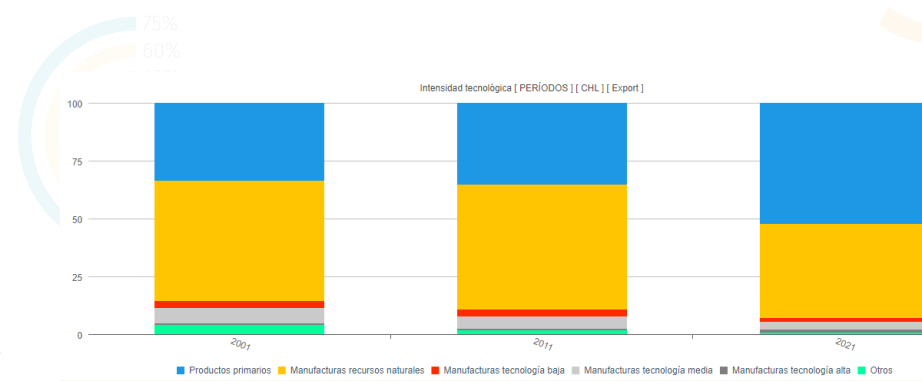


Figura 3
Intensidad Tecnológica de las exportaciones chilenas (2001-2011-2021)



Fuente: COMTRADE

2.1. Crisis Subprime, desaceleración China y el impacto en el comercio

Una de las consecuencias más importantes de la crisis subprime del año 2008 fue el cambio de tendencia del crecimiento del comercio internacional. La tasa de crecimiento del volumen del comercio global pasó de un 5,6% anual entre 2000 y 2007 a un 1,54% anual entre 2010 y 2021. La relación entre el comercio y la producción global también cambió: la elasticidad del comercio al producto cayó significativamente en la última década pasando de 2,16 puntos durante 2000-2007 a 1,03 puntos durante 2011-2021, lo que implica que, por cada punto de crecimiento de la producción global, el comercio crece menos que antes.

Un segundo punto que se debe tomar en cuenta para definir los desafíos de la política comercial chilena es la caída en la tasa de crecimiento de China. Se proyecta que para el período 2022-2027 el PIB de China crecerá a tasas cercanas al 4,3% en promedio lo que contrasta con el período que va desde 1992 a 2011 en que China crecía a tasa promedio cercanas al 10,5%.

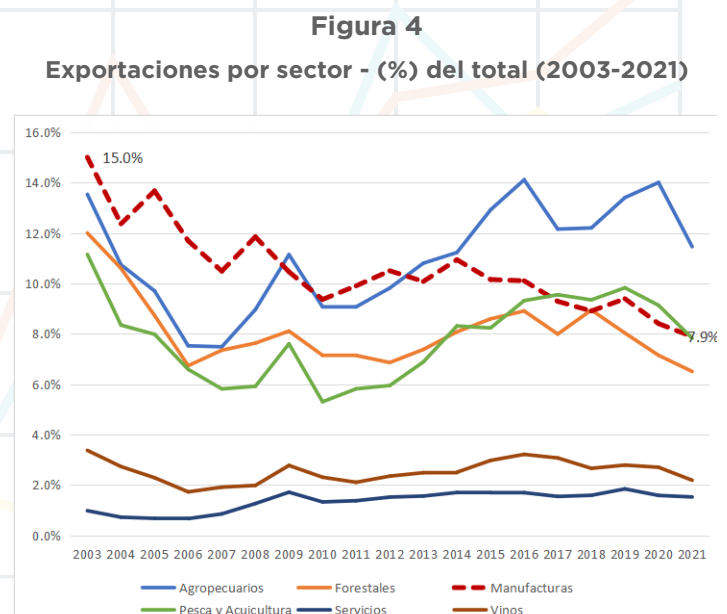
Estos dos factores entrañan un cambio estructural del entorno para un país con elevado grado de

apertura de su economía y plantean el desafío de un crecimiento de las exportaciones que dependa en menor medida de factores exógenos.

2.3. Participación del sector manufacturero

Uno de los hechos estilizados más claros entre el 2003 y el 2021 es la pronunciada caída del peso relativo del sector manufacturero en la canasta exportadora chilena (Figura 4).

Esto es relevante ya que se reconoce a este sector como un “motor de desarrollo económico” debido a que la tasa de crecimiento de la productividad en el sector manufacturero suele ser comparativamente elevada. Para el caso chileno existe evidencia que indica que es mayor que en el resto de los sectores transables (Aroca y Garrido, 2017). En definitiva, el peso relativo de cada sector en la economía tiene implicancias importantes para la productividad y el proceso de desarrollo. Y que la capacidad de moverse desde sectores de baja tecnología hacia sectores de alta tecnología y mayor grado de encadenamientos productivo es una característica de los procesos de catching-up, en los cuales el sector de manufacturas juega un rol relevante (Szirmai y Foster-McGregor, 2015).



Fuente: SUBREI en base a información del Servicio Nacional de Aduanas.

2.4. Bajo nivel de diversificación

Las exportaciones chilenas exhiben un bajo nivel de diversificación de sus destinos, productos, y tipo de empresas. Esto aumenta la exposición de la economía chilena a los shocks internacionales y pone en entredicho el dinamismo futuro del sector exportador.

Al introducir nuevos productos en la canasta exportadora se produce el “efecto cartera”, un concepto originado en la literatura financiera, que nos indica que mientras mayor sea el grado de diversificación de un “portafolio exportador”, menor será el grado de volatilidad del valor exportado en el agregado. Esto también tendría un impacto positivo sobre la estabilidad macroeconómica y el crecimiento (FMI, 2014).

En lo que respecta a destinos, los 5 principales mercados a los que se dirigen las exportaciones siguen muy concentrados. En 1970 explicaban el 65% del total exportado, y tal cifra se eleva a 71% en 2020.

TABLA 1

5 principales destinos de las exportaciones de Chile, % del total

Año	Valor
1970	65%
1975	53%
1980	49%
1985	55%
1990	55%
1995	49%
2000	46%
2005	51%
2010	57%
2015	60%
2020	71%

Fuente: Servicio Nacional de Aduanas

La concentración también se da a nivel de productos. En efecto, la Tabla 2 muestra la evolución del porcentaje del valor exportado que explican los 10 principales productos (6 dígitos) enviados al exterior.

TABLA 2

10 principales productos exportados de Chile, % del valor exportado

Año	Porcentaje
1990	62%
1995	58%
2000	56%
2005	62%
2010	66%
2015	61%
2020	63%

Fuente: Servicio Nacional de Aduanas

En cuanto a empresas, 95 grandes compañías que exportaron más de 100 millones de dólares en 2021 explican el 80,73% del total exportado. Esto es, un 1,3% del total de empresas exportadoras en Chile da cuenta del 81% del valor exportado.

En lo que respecta a las Pymes, había 3.298 Pymes exportadoras en 2021. Esto es, las Pymes representan un 45% del total de empresas exportadoras pero explican sólo el 1,8% del valor exportado por el país. En cuanto a empresas, 95 grandes compañías que exportaron más de 100 millones de dólares en 2021 explican el 80,73% del total exportado. Esto es, un 1,3% del total de empresas exportadoras en Chile da cuenta del 81% del valor exportado.

En lo que respecta a las Pymes, había 3.298 Pymes exportadoras en 2021. Esto es, las Pymes representan un 45% del total de empresas exportadoras pero explican sólo el 1,8% del valor exportado por el país.

3. Desafíos

Una base productiva resiliente y dinámica: la importancia de la diversificación.

Considerando el alto grado de apertura de la economía chilena, resulta necesario tender a una estructura productiva que sea capaz de amortiguar de la mejor manera posible los shocks externos y así evitar fluctuaciones bruscas de la producción y el empleo. La diversificación se encuentra en la base de una estrategia de este tipo. Se deben generar políticas públicas y programas orientados a diversificar los mercados de destino y así lograr una menor volatilidad de la canasta exportadora.

Adicionalmente, se deben realizar esfuerzos para promover nuevos productos y sectores en pos de generar un sector externo dinámico e innovador. Los productores a priori no conocen las ventajas comparativas de sus economías, la estructura subyacente de costos ni el potencial competitivo de sus productos en los diferentes mercados. Estos elementos se “descubren” durante el proceso de producción y los esfuerzos de comercialización de un nuevo bien (Hausmann y Rodrik, 2003). En este proceso además se pueden producir errores y ajustes.

Lo mismo ocurre con el descubrimiento de la demanda externa: al lograr producir y posicionar un nuevo producto en el exterior se brinda información valiosa a otros productores respecto a potenciales nichos de mercado. El producto nuevo además puede desencadenar una mayor demanda al dar a conocer sus características a los consumidores foráneos.

Una base exportadora que crea nuevos sectores es capaz de impulsar las exportaciones agregadas y el crecimiento en una economía, tal como ocurrió en Chile en el período 1985-1997. De hecho, el crecimiento de largo plazo se encuentra relacionado con la capacidad de ampliar la variedad de productos producidos.

Una estrategia de comercio inclusivo y sustentable

A nivel internacional se ha destacado la necesidad de transitar hacia un esquema de comercio que se haga cargo de los nuevos desafíos económico-culturales y que comprenda su rol en los acuciantes problemas medioambientales a los que estamos enfrentados.

Como se ha mencionado, si bien las pequeñas y medianas empresas representan un 48% de las empresas que exportan (50%) su participación sobre el total del valor exportado es tan sólo de 1,8%, lo que contrasta por ejemplo con la realidad en EE.UU en que estas empresas representan un 33% del valor total exportado. Por otro lado, el 60% de las Pymes exportadores envió un solo producto y el 60% de ellas exportó a un solo país. Esta frágil relación de inserción exterior hace que la tasa de salida de una Pyme exportadora sea, en promedio, de un 35% cada año mientras que la de una grande sea de 10%. Es decir, cada año cerca de 4 de 10 Pymes exportadoras dejan su estatus exportador lo que dificulta la aplicación de programas de promoción de exportaciones destinadas a las Pymes. Urge entonces la necesidad de diseñar planes de fomento y promoción para este segmento de empresas, en particular en los sectores económicos que se han quedado rezagados en términos de participación.

En cuanto al rol del comercio internacional en la promoción de la equidad de género, Chile está al debe en la materia. En el país, el empleo femenino corresponde al 41% del empleo total mientras que el empleo relacionado con las exportaciones (directo e indirecto) representa el 17% del empleo total. En cuanto a la composición por género del empleo vinculado a las exportaciones, el empleo femenino representa el 32.5% del total lo que se traduce en que una de cada diez mujeres empleadas tiene un empleo relacionado con las exportaciones. En tanto, dos de cada diez hombres ocupados tienen un empleo vinculado con las exportaciones. Esto indica que el comercio tiene un impacto negativo

en la participación femenina en empleo vinculado con las exportaciones: hay una brecha de cerca de 9 puntos porcentuales con respecto a la participación del empleo femenino en el total del país.

Por el lado de la sustentabilidad, surge la importancia de adecuar los procesos productivo-exportadores a los más altos estándares medioambientales. Un país como Chile puede contribuir decididamente en la transición energética hacia una economía descarbonizada, ya sea a través del desarrollo de la industria del litio o de la industria del hidrógeno verde.

Estos elementos además de ser valiosos por sí solos, configuran una oportunidad competitiva, ya que el cumplimiento de la “licencia social” así como la trazabilidad que asegure los más altos estándares de sustentabilidad se están convirtiendo en factores exigidos y valorados por las comunidades de consumidores de los países desarrollados.

Aprovechar la ventana de oportunidad en sectores estratégicos

El mundo se encuentra en tránsito acelerado hacia la electromovilidad y hacia una economía que reemplace los combustibles fósiles. En este sentido, Chile se encuentra en una posición privilegiada, como pocas veces en su historia económica. Posee condiciones excepcionales para convertirse en un actor relevante en los sectores asociados al litio y al hidrógeno verde. Aquí se hará una referencia breve al caso del litio.

En el caso del litio tanto el informe de la Comisión del Litio (2016) como en el documento Hoja de Ruta de la Corporación Público-Privada Alta Ley se señala la necesidad de que Chile genere encadenamientos productivos y agregación de valor tanto “aguas arriba” como “aguas abajo”. En el primer caso esto implica el “desarrollo y adaptación de tecnologías más eficientes en sus procesos productivos, especialmente en el uso del recurso

hídrico” y en el segundo caso (“aguas abajo”) se propone como objetivo “el desarrollo de materiales avanzados y componentes, que permita diversificar la oferta exportadora nacional” con una inserción estratégica en las cadenas globales de valor de la electromovilidad. Propone también la generación de una industria circular basada en tecnologías de reciclaje y aprovechamiento de subproductos y residuos en base a litio. El documento señala que esto “permitirá complementar las exportaciones actuales de compuestos de litio, y a agregar valor e intensidad de conocimiento avanzando a los recursos exportados”. Incluso se propone como una forma de avanzar hacia la economía circular, la posibilidad de exportar concentrados de material de cátodos (polvo) provenientes del reciclaje de baterías al año 2030.

Intensidad tecnológica y la importancia de América Latina y el Caribe

A lo largo de este trabajo se ha mencionado la importancia de contar con una canasta exportadora más sofisticada y con mayor valor agregado. Una medida del grado de sofisticación de los productos la entrega la clasificación sistematizada por CEPAL⁵⁸ que clasifica a los productos en 5 categorías de menor a mayor intensidad tecnológica: productos primarios, manufacturas basadas en recursos naturales y productos intensivos en baja, media o alta tecnología⁵⁹. Al cruzar esta clasificación por los mercados de destino se observa que América Latina y el Caribe es la región donde menor peso tienen los productos primarios y donde mayor peso tienen las manufacturas de tecnología media y alta, mientras que las exportaciones hacia los países asiáticos se concentran en productos primarios y manufacturas basadas en recursos naturales (**Tabla 3**). De estos datos se desprende la importancia de fortalecer los lazos económico-comerciales

⁵⁸ Ver “Manual de Comercio exterior y política comercial: Nociones básicas, clasificaciones e indicadores de posición y dinamismo”, CEPAL (2011).

⁵⁹ La información se encuentra disponible en el sitio COMTRADE de UNCTAD.

con países de la región, ya que permiten potencia una canasta más sofisticada de productos. Desde un punto de vista dinámico se podría pensar que estos envíos pueden ser parte de un proceso de aprendizaje, donde se inicia la exportación a los socios más cercanos, se crean las capacidades necesarias y luego es posible conquistar mercados más alejados, geográfica y culturalmente.

TABLA 3

Contenido tecnológico de las exportaciones de Chile al mundo, 2021.

	Productos Primarios	Manuf. basadas en RRNN	Manuf. de Baja Tecnología	Manuf. de Tecnología Media	Manuf. de Alta Tecnología	TOTAL
China	68.0%3	2.0%				100%
UE 27	62.0%2	8.0%		2.0%	8.0%	100%
EE.UU	76.0%2	0.0%	1.0%3	.0%1	.0%1	00%
ALC	26.1%4	2.3%	10.3%1	9.4%	1.9%1	00%
Japón	61.0%3	8.0%		1.0%1		00%
Corea	74.0%2	6.0%				100%
Brasil	77.0%1	1.0%9	3.0%	.0%		100%
Canadá	85.0%1	3.0%		1.0%1		00%
México	38.0%4	1.0%1	6.0%	4.0%		100%

Una institucionalidad articuladora

Un reciente estudio de DIPRES (2022) que evalúa la Política de Promoción de Exportaciones, señala que la oferta programática relevante (OPR) está

distribuida en un elevado número de programas y agencias sin una orientación estratégica y con bajo nivel de articulación. En efecto, en el proceso de fomento y promoción de exportaciones intervienen un gran número de agencias públicas, que no necesariamente cuentan con lineamientos estratégicos comunes. El documento de DIPRES sugiere “generar una política con estrategia país al respecto que unifique los esfuerzos” apuntando a objetivos de mediano y largo plazo y que esté dotada de estabilidad presupuestaria de carácter plurianual. Sugiere además promover la coordinación integrando y fusionando los programas que tengan propósitos similares en un nuevo programa presupuestario denominada “Fondo Política de Promoción y Desarrollo Exportador”, establecido vía glosa.

Además de la creación de esta institucionalidad de carácter coordinador, resulta necesaria una evaluación de impacto exhaustiva y metodológicamente rigurosa de los múltiples programas de apoyo que actualmente se encuentran en operación.

4. Conclusiones

En una economía pequeña y abierta como la chilena es fundamental vincular el problema del estancamiento de la productividad con la estructura de la canasta exportadora. En este sentido se plantea que para retomar una senda de crecimiento dinámica resulta necesario revertir el bajo nivel de diversificación y complejidad de las exportaciones. El período de crecimiento basado en las exportaciones impulsadas por una fuerte demanda externa y excepcionales precios de los commodities no parece que vaya a repetirse en el corto plazo, por lo que es necesario iniciar una etapa basada en la promoción de nuevos sectores y la agregación de valor en todos los eslabones de la cadena productiva, incorporando las dimensiones de inclusividad y sustentabilidad.

5. Bibliografía

Agosin, M. (2022) Una política de desarrollo para Chile: Una alternativa al estancamiento. Serie Documentos de Trabajo, Departamento de Economía, U. de Chile. SDT 531.

Agosin, M (2009) Crecimiento y diversificación de las exportaciones en economías emergentes. Revista CEPAL No.97.

Aroca, P. y Garrido, N. (2017) Descomposición sectorial de la productividad total de los factores en Chile, 1996-2010. Revista CEPAL No. 122.

CEPAL (2011) "Manual de comercio exterior y política comercial: nociones básicas, clasificaciones e indicadores de posición y dinamismo". Documentos de Proyectos N°430.

Comisión Nacional de Productividad (2021) INFORME ANUAL 2021.

DIPRES (2022) EVALUACIÓN SECTORIAL "PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES". Departamento de Evaluación y Transparencia Fiscal. Dirección de Presupuestos -DIPRES © 2022 DIPRES

Dosi, Giovanni & Riccio, Federico & Virgillito, Maria Enrica, (2021). "Varieties of deindustrialization and patterns of diversification: why microchips are not

potato chips," Structural Change and Economic Dynamics, Elsevier, vol. 57(C), pages 182-202.

FMI (2014), "Sustaining Long-Run Growth and Macroeconomic Stability in Low-Income Countries - The Role of Structural Transformation and Diversification" (Washington).

<https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2014/030514.pdf>

FMI (2022) Regional Economic Outlook: Asia and the Pacific, October 2022.

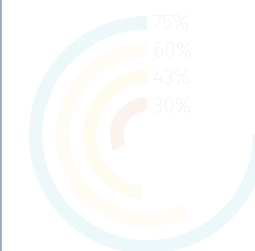
Hausmann, R. y D. Rodrik (2003), "Economic development as self-discovery", Journal of Development Economics, vol. 72, N° 2, Amsterdam, Elsevier

OECD/UN (2018), Production Transformation Policy Review of Chile: Reaping the Benefits of New Frontiers, OECD Development Pathways, OECD Publishing, Paris,

<https://doi.org/10.1787/9789264288379-en>.

Szirmai, Adam & Verspagen, Bart, 2015. "Manufacturing and economic growth in developing countries, 1950-2005," Structural Change and Economic Dynamics, Elsevier, vol. 34(C), pages 46-59.

Vettas, N. (2000), "Investment dynamics in markets with endogenous demands", Journal of Industrial Economics, vol. 48, N° 2, Oxford, Blackwell Publishing.



Simón Accorsi

Economista de la Universidad de Chile, y Doctor (c) en Economía por la misma Universidad. Se desempeñó en el área de Coordinación Internacional del Ministerio de Hacienda (2002-2004) y luego ejerció como jefe de la Unidad Seguro de Cesantía en la Superintendencia de Pensiones (2005-2006). También fue Director de Asuntos Estudiantiles de la Facultad de Derecho de la U. de Chile (2009 - 2010) y Director Ejecutivo de la Revista Estudios de Economía del (2015 - 2019). Actualmente es el Director de Estudio de la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales (SUBREI).

Profesor Asistente de la Universidad de Chile, realizando labores académicas y de investigación en la Facultad de Derecho, en el Magíster en Desarrollo y Cooperación Internacional del Instituto de Estudios Internacionales y en la Facultad de Economía y Negocios.

Su área de investigación se centra en la relación entre comercio internacional y desarrollo, los recursos naturales y la política de competencia.

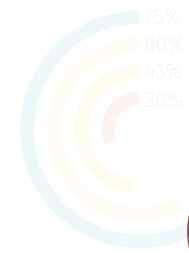
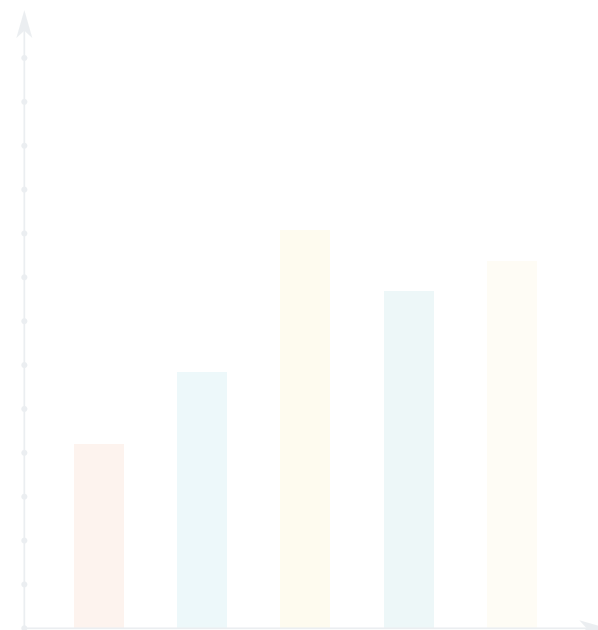
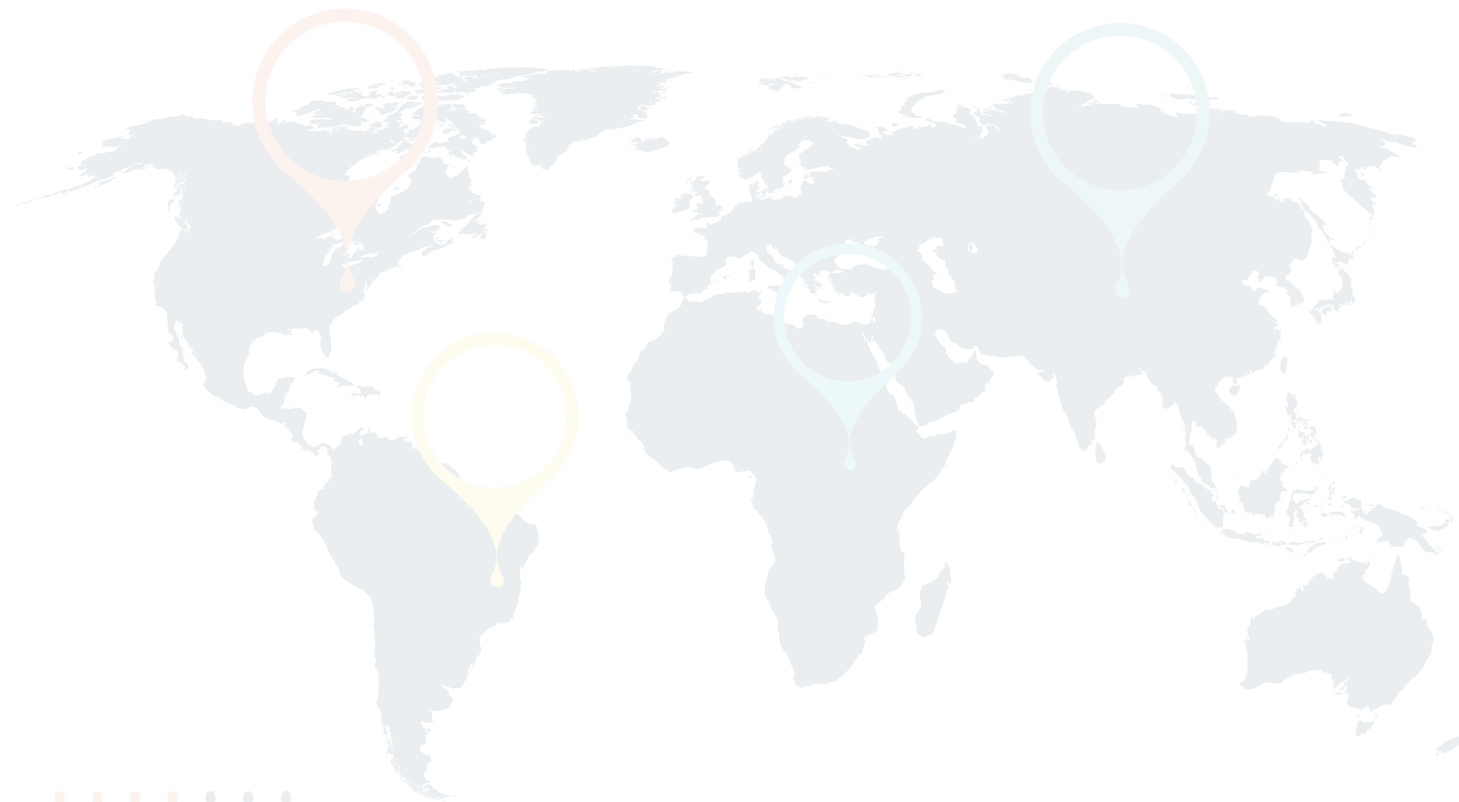


Felipe Sassdorf

E Economista de la Universidad de Chile, y Doctor en Economía de la Scuola Superiore Sant' Anna de Pisa, Italia. Se desempeñó como asistente de investigación en la Corporación de Estudios para América Latina (CIEPLAN) entre 2009-2012 y posteriormente ejerció como ayudante de investigación en la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) entre 2012 y 2015 y luego entre 2020 y 2022. Luego fue Asesor de Gabinete en la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales (2022-2023).

Su área de investigación se centra en la dinámica industrial, economía del desarrollo y economía del comercio internacional.





CAPÍTULO II

POLÍTICA MULTILATERAL ECONÓMICA CHILENA: ORGANISMOS, MECANISMOS Y PROCESOS



La Organización Mundial De Comercio En El Actual Escenario Multilateral

Embajadora Sofía Boza y PS. Olivia Cook

Misión de Chile ante la OMC, OMPI, UNCTAD y CCI

RESUMEN

La Conferencia Ministerial 12 de la Organización Mundial de Comercio, marcó un hito muy relevante en términos de los compromisos alcanzados en ella, contenidos en el denominado “Paquete de Ginebra”. Ahora la Organización se apronta para la siguiente Conferencia Ministerial la cual se celebrará en febrero de 2024. Este camino está marcado por el seguimiento de los mandatos establecidos, así como la profundización y avance en las negociaciones en temas clave como la agricultura y la pesca. Así mismo, la Organización se aproxima a los temas emergentes a través de distintos diálogos y negociaciones de carácter plurilateral, en las cuales Chile ha tenido un marcado protagonismo, en específico en facilitación de inversiones y economía circular.

ABSTRAC

The 12th Ministerial Conference of the World Trade Organization was a very relevant milestone in terms of the commitments made therein, contained in the so-called “Geneva Package”. Now the Organization is getting ready for the next Ministerial Conference, which will be held in February 2024. This path is marked by following up the established mandates, as well as deepening negotiations on key issues such as agriculture and fisheries. Likewise, the Organization approaches emerging issues through different dialogues and negotiations of a plurilateral level, in which Chile has played a prominent role, specifically in investment facilitation and circular economy.

Las Conferencias Ministeriales constituyen el órgano de toma de decisiones más relevante para la Organización Mundial de Comercio (OMC). Si bien están pronosticadas para realizarse de manera bianual, entre la Conferencia Ministerial 12 (CM12), celebrada en Ginebra en junio de 2022, y su predecesora, celebrada en Buenos Aires, el lapso fue superior a los cuatro años.

La CM 12 ha sido considerada ampliamente como exitosa, al generar un paquete de resultados de las negociaciones y, en consecuencia, reafirmar el papel de la OMC dentro de los organismos económicos internacionales. Durante la segunda mitad de 2022 y en 2023, el trabajo a realizar en la OMC se centrará en la implementación de lo acordado en el “Paquete de Ginebra”, con vistas a la Conferencia Ministerial 13, la cual se prevé se realice en Emiratos Árabes Unidos en febrero de 2024.

Dentro de los mandatos del “Paquete de Ginebra”, para fines del presente artículo trataremos seis de ellos (no obstante, mencionaremos otros), dado que son las decisiones con una potencial mayor relevancia para el comercio chileno y nuestra política comercial:

- Acuerdo sobre subsidios a la pesca
- Declaración sobre cuestiones sanitarias y fitosanitarias.
- Declaración sobre respuesta de emergencia a la inseguridad alimentaria.
- Programa de trabajo en comercio electrónico y moratoria.
- Declaración ministerial sobre la respuesta de la OMC a la pandemia de COVID-19 y la preparación para futuras pandemias.
- Decisión ministerial relativa al Acuerdo sobre los ADPIC.

A continuación, revisaremos de forma sintética los principales elementos de cada una de estas decisiones, poniendo el foco en cuál es el trabajo post CM12 que involucran.

Acuerdo sobre subsidios a la pesca

Respecto a este Acuerdo dos puntos son esenciales, por un lado, la necesidad de avance en los procesos nacionales de ratificación del texto actual, que requiere de al menos dos tercios de la membresía para su entrada en vigor. Al respecto, algunos miembros han planteado observaciones a las traducciones y peticiones de mayor revisión legal, que podrían dilatar el proceso.

Por otro lado, se prevé la continuidad de las negociaciones con vistas a generar recomendaciones para la CM13 para avanzar en los contenidos del Acuerdo, en especial, mayor disciplina en ciertos subsidios que contribuyan a la sobrepesca y la sobrecapacidad, considerando un marco de Trato Especial y Diferenciado. No obstante, durante el segundo semestre de 2022 las negociaciones aún no se han podido retomar por falta de acuerdo sobre la presidencia del Comité respectivo.

Declaración sobre cuestiones sanitarias y fitosanitarias

El Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) ha iniciado la coordinación de un programa de trabajo en relación con la implementación del Acuerdo MSF de la OMC, bajo el cual se están analizando los retos, impactos y mecanismos para afrontarlos. Se trata de un proceso de discusión abierto en el que pueden participar miembros y observadores interesados. La discusión se lleva a cabo dentro de grupos de trabajo temáticos, los cuales abordan las siguientes materias:

- Cómo facilitar la seguridad alimentaria mundial y sistemas alimentarios más

sostenibles mediante un crecimiento sostenible y la innovación y mediante la utilización de las normas, directrices y recomendaciones internacionales como base para unas MSF armonizadas.

- **Cómo fomentar la sustentación en testimonios y principios científicos de las MSF adoptadas y cómo promover la utilización de los principios empleados por los organismos internacionales.**

- **Cómo mejorar la adaptación de las MSF a las condiciones regionales.**

- **Cómo alentar la cooperación con las organizaciones observadoras que apoyan la labor del Comité MSF y los organismos internacionales de normalización.**

- **Cómo aumentar la participación, conciencia y sensibilización en los países en desarrollo y menos adelantados.**

El objetivo final del proceso de diálogo es generar un reporte y recomendaciones para la CM13.

Declaración sobre respuesta de emergencia a la inseguridad alimentaria

El Comité de Agricultura (COA) coordina un Programa de Trabajo que examina cómo se puede hacer más eficaz y operativa la Declaración tomando como foco a los países menos adelantados (PMA) y a los países en desarrollo importadores netos de productos alimentarios (PDINPA). El propósito es lograr que incrementen su resiliencia ante las inestabilidades.

La Declaración señala además que la Secretaría de la OMC proveerá actualizaciones constantes sobre la evolución del mercado alimentario, principalmente en precios. Este trabajo se realizará en cooperación con organizaciones internacionales relevantes.

Programa de trabajo en comercio electrónico y moratoria

Se establece la continuidad con el Programa de Trabajo en Comercio Electrónico a través del Consejo de Comercio de Servicios, Consejo de Comercio de Mercancías, Consejo de los ADPIC y Comité de Comercio y Desarrollo. Así mismo, se compromete el mantenimiento de la moratoria arancelaria para las transmisiones electrónicas hasta la CM13 o el 31 de marzo de 2024, a menos que a nivel ministerial o de Consejo General se tome la decisión de extender dicho periodo.

El Consejo General se especifica como organismo encargado de mantener discusiones periódicas sobre la moratoria, al igual que una revisión continua de su ámbito, definición e impacto.

Declaración ministerial sobre la respuesta de la OMC a la pandemia de COVID-19 y la preparación para futuras pandemias

Se establece un Plan de Trabajo para continuar o iniciar lo antes posible la labor de análisis de las enseñanzas extraídas y las dificultades experimentadas durante la pandemia de COVID-19 y hacer un reporte de estado de avance anual hasta el 2024.

El objetivo es entender el modo en que las normas de la OMC han apoyado a los Miembros durante la pandemia de COVID-19 y su papel en pandemias futuras, en particular en materia de balanza de pagos, desarrollo, restricciones a la exportación, seguridad alimentaria, propiedad intelectual, cooperación para la reglamentación, servicios, clasificación arancelaria, transferencia de tecnología, facilitación del comercio y transparencia, entre otros.

Decisión ministerial relativa al Acuerdo sobre los ADPIC

El waiver alcanzado durante la CM12 exime del cumplimiento del art 31 f) del Acuerdo sobre los ADPIC en el caso de vacunas contra el COVID 19 para exportar a países elegibles, incluyendo a través de iniciativas conjuntas internacionales o regionales encaminadas a asegurar el acceso equitativo de los Miembros admisibles a la vacuna contra la COVID-19 abarcada por la autorización. La exención señalada tiene una duración de cinco años (hasta el 17 junio 2027).

Tras la CM12 los miembros contaban con seis meses para decidir sobre una posible extensión de la decisión del waiver a métodos de diagnóstico y terapéuticos del COVID19. Una vez finalizado dicho periodo no se ha podido alcanzar un consenso, pero sí se ha decidido continuar la discusión.

Otros mandatos en el “Documento Final de la CM12” y temas pendientes

En el Documento Final de la CM12 se señalan otros temas de gran interés en los cuales los Miembros de la OMC se comprometen a trabajar. Dentro de ellos, destaca la Reforma de la OMC, la cual supone una revisión del funcionamiento de sus tres pilares: negociador, deliberativo y de solución de diferencias. En esto último, se insta a mantener discusiones para poder tener un Órgano de Solución de Diferencias en pleno funcionamiento para inicios de 2024.

Respecto de los temas pendientes, el más notable en el cual no se logró entregar resultados durante la CM12 fue el Acuerdo sobre Agricultura. Durante el segundo semestre de 2022 no se pudo avanzar significativamente en dichas negociaciones, dadas las dificultades para designar una nueva

presidencia, lo que finalmente sucedió en enero de 2023, recayendo en el Embajador de Turquía.

Las líneas rectoras de la posición de Chile en los asuntos mencionados durante los primeros meses post CM12 se presenta a continuación de manera muy sintética.

- **Subsidios a la pesca: Continuar el trabajo para completar el Acuerdo y avanzar en las disciplinas pendientes.**

- **MSF: Participación en grupos de temáticos, con especial interés en aspectos relativos a la armonización y regionalización.**

- **Seguridad alimentaria: Comprensión como temática de alta relevancia, entendiendo el comercio agroalimentario como herramienta fundamental.**

- **Comercio electrónico y moratoria: Alto interés en la continuación del programa de trabajo, en especial en moratoria.**

- **Respuesta a la pandemia y waiver: Compromiso con una discusión holística, pragmática y basada en evidencia.**

- **Órgano de Solución de Diferencias: Participación en un proceso informal de discusiones conducido por Estados Unidos y su sucesor de carácter multilateral. Necesidad de avanzar para lograr su funcionamiento operativo en los plazos establecidos.**

- **Reforma OMC: Visión como tema prioritario. Coordinación con Grupo de Ottawa y la región para seguir avanzando. Inclusión de temas transversales (sustentabilidad y desarrollo).**

- **Acuerdo sobre Agricultura: Compromiso para lograr buscar nuevas fórmulas de avance en las negociaciones. Coordinación con el Grupo Cairns y la región para compartir visiones.**

Además del cumplimiento de los mandatos en el “Paquete de Ginebra” derivado de la CM12, en la OMC se está desarrollando una muy relevante actividad de la mano de las Joint Statement Initiatives (JSIs) y otras declaraciones ministeriales, las cuales se materializan en grupos informales de diálogo o en negociaciones de carácter plurilateral. A continuación, se señalan las JSIs y diálogos que se encuentran en funcionamiento:

- **Reglamentación Nacional en materia de Comercio de Servicios.**
- **Facilitación de Inversiones para el Desarrollo (FID).**
- **Comercio Electrónico.**
- **Grupo Informal sobre Micro, Pequeñas y Medianas Empresas.**
- **Grupo Informal sobre Comercio y Género.**
- **Debates Estructurados en comercio y sostenibilidad ambiental.**
- **Diálogo Informal sobre la Contaminación producida por Plásticos y el Comercio de Plásticos Ambientalmente Sostenible.**
- **Iniciativa de Reforma de las Subvenciones a los Combustibles Fósiles.**

En la actualidad, Chile es coordinador, junto con Corea del Sur, de la JSI en Facilitación de Inversiones para el Desarrollo. También asumió una co-facilitación, junto con Japón, del Grupo de Trabajo Informal sobre Economía Circular en el marco de los Debates Estructurados en comercio y sostenibilidad ambiental.

La Joint Statement Initiative en Facilitación de Inversiones para el Desarrollo

Antecedentes generales

Nació como “Diálogo informal” entablado en abril de 2017 por el Grupo de Amigos de la Facilitación de Inversiones para el Desarrollo, integrado por 17 miembros en desarrollo y menos adelantados (Argentina; Brasil; Chile; China; Colombia; Gambia; Guatemala; Hong Kong, China; Kazajstán; Liberia; Mauritania; México; Nigeria; Pakistán; Qatar; Corea del Sur y Uruguay). Este grupo es coordinado por China.

Más tarde ese año, en diciembre de 2017, la Declaración Ministerial Conjunta adoptada en Buenos Aires, firmada por 70 miembros de la OMC, mandata que: “se inicien debates estructurados con el objetivo de elaborar un marco multilateral sobre la facilitación de las inversiones.” Se asumió el compromiso de intensificar la labor con el fin de seguir desarrollando el marco para facilitar las inversiones extranjeras directas, y a trabajar con miras a lograr un resultado concreto, materializado en un Acuerdo.

De las negociaciones participa un número creciente de miembros de la OMC, tanto en desarrollo como desarrollados. En el presente, participan 112 de 164 miembros de la OMC, sobre los 2/3 de la membresía de la OMC, siendo la iniciativa conjunta con el mayor número de participantes, y la que cuenta con el mayor número de países en desarrollo, provenientes de todas las regiones. De América Latina, los países que participan son: Argentina; Brasil; Chile; Colombia; Costa Rica; República Dominicana; Ecuador; El Salvador; Guatemala; Honduras; México; Nicaragua; Panamá; Paraguay; Perú; y Uruguay.

Se trata de una negociación que es pro-multilateral, transparente y abierta a todos los Miembros de la OMC: cualquier miembro de la OMC puede ingresar libremente cuando lo estime a formar parte de las negociaciones; así como acceder a los informes que los coordinadores presentan en las plenarias.

El futuro acuerdo que emane de las negociaciones tiene por objetivo mejorar el clima para la inversión extranjera directa (IED) y reducir los costos, a

través de mejorar la transparencia, agilización de procedimientos y promover la cooperación internacional, con foco en una mayor participación de los Miembros en desarrollo y los Miembros menos adelantados en los flujos mundiales de inversión.

Este será el primer Acuerdo de la OMC que aborde la IED, por lo que se trata de un hito muy significativo a nivel de la Organización. La perspectiva del desarrollo es relevada en su contenido, incluyendo cláusulas de Nación Más Favorecida, Trato Especial y Diferenciado y Conducta Empresarial Responsable. Por otro lado, aborda las inversiones desde una perspectiva, la facilitación, que ha sido reconocida por organismos internacionales como UNCTAD o el Banco Mundial, como una limitante fundamental para la misma, en la cual aún existe amplio espacio de mejora, sobre todo para los países en desarrollo.

Cobertura y exclusiones del Acuerdo en FID

Desde el principio de las discusiones, los proponentes dejaron expresamente claro que quedan excluidos del acuerdo disciplinas sobre: acceso a mercados, protección de inversiones y solución de controversias inversionista-Estado. Así mismo, el foco de estas negociaciones y del futuro Acuerdo, no es en ningún caso modificar en sustancia las políticas respecto de la inversión que tengan los miembros, sino permitir a los gobiernos obtener un mayor rendimiento de estas, haciéndolas más transparentes y eficientes.

El resultado final de la negociación sobre FID será diferente a un acuerdo de protección de inversiones. Es más bien un conjunto de políticas y acciones que tienen el objetivo de facilitar a los inversionistas y empresas a establecerse y expandir sus inversiones, así como a conducir sus negocios, a través de mayor transparencia de la información y de racionalización y predictibilidad de los trámites administrativos.

Su ámbito de aplicación se extiende tanto a bienes como servicios (“investment activities in all sectors”).

Estado de las negociaciones

Las negociaciones están muy avanzadas, especialmente en lo que concierne al texto principal y continúan a un ritmo acelerado. El texto de negociación contiene un anexo que incluye propuestas en las que aún no hay concierto sobre su inclusión en la versión final del acuerdo. La última versión, denominada “Borrador del Acuerdo”, distribuido en diciembre de 2022, muestra un alto nivel de avance, persistiendo algunos asuntos en su anexo, que no han podido ser resueltos hasta el momento. Los pasos esperados en 2023 son:

i) Revisar el texto de negociación, asegurando la consistencia de este.

ii) Reforzar el trabajo en la evaluación de necesidades por parte de los miembros menos desarrollados y en desarrollo.

iii) Extensión y divulgación, en especial dirigida a aquellos miembros de la OMC que no están participando del Acuerdo.

Grupo de Trabajo en Economía Circular - Debates Estructurados en comercio y sostenibilidad ambiental

El Acuerdo de Marrakech que creó la OMC recoge en su preámbulo la preocupación por la preservación del medio ambiente. La OMC, en su estructura regular, cuenta desde 1994 con el Comité de Comercio y Medio Ambiente que a lo largo de los años ha abordado una serie de materias, incluyendo “el comercio y el medio ambiente en general, la liberalización y los obstáculos al comercio, y los impuestos, hasta distintos sectores como los servicios y la propiedad intelectual, y las relaciones con las organizaciones que se ocupan del medio ambiente”. La Declaración Ministerial de Doha de 2001 abordó el mandato de dicho Comité para que considere los efectos de las medidas medioambientales en el acceso a los mercados, disposiciones del Acuerdo TRIPS, disposiciones relativas al etiquetado para fines medioambientales, asistencia técnica, intercambio de conocimientos técnicos, entre otros aspectos.

En el contexto de la crisis climática, la necesidad de identificar cómo la OMC puede contribuir, desde el comercio internacional, a enfrentar esta problemática, así como el interés de los Miembros de la Organización por abordar estas materias se ha ido incrementando. Es así como en los últimos años, se han lanzado algunas iniciativas informales de grupos de países con interés en profundizar la discusión sobre estas materias. Los Debates Estructurados sobre Comercio y Medio Ambiente, lanzada en noviembre de 2020, constituye una de ellas, iniciando un trabajo de intercambios informales durante 2021.

En 2022, con el objetivo de avanzar en la implementación de la Declaración Ministerial sobre Comercio y Medioambiente adoptada en diciembre de 2021 por 74 Miembros, los participantes de los Debates Estructurados sobre esta materia, bajo el liderazgo de Canadá y Costa Rica como co-coordinadores, adoptaron un plan de Plan de Trabajo para el año.

En dicho Plan se establecieron cuatro grupos informales de trabajo con el propósito de profundizar los intercambios sobre la materia, generando espacios dedicados a las discusiones sostenidas entre los participantes y a escuchar las voces de la sociedad civil, mundo académico y de investigación y el sector privado, así como la identificación de posibles resultados concretos.

Los grupos abordan las siguientes materias:

- i) **Medidas climáticas relacionadas con el comercio.**
- ii) **Bienes y servicios ambientales.**
- iii) **Economía circular y circularidad.**
- iv) **Subvenciones.**

En el marco de sus esfuerzos relacionados con la economía circular, incluyendo la adopción de regulación, así como una Hoja de Ruta para un Chile Circular para 2040, se identificó este grupo de trabajo informal como uno de interés para nuestro país.

En este contexto, junto con la delegación de Japón, Chile asumió su co-facilitación. Durante 2022, el Grupo sostuvo dos reuniones, la primera orientada a conocer la experiencia de actores del sector privado que están adoptando medidas para la transición a una economía circular y cómo éstas se relacionan con el comercio internacional. La segunda exploró y buscó identificar, en base a presentaciones de organizaciones como la OCDE, la Secretaría de la Convención de Basel y la Organización Mundial de Aduanas, las áreas comunes entre política comercial y economía circular.

Este Grupo continuará trabajando en 2023, enfocado en la intersección de comercio y economía circular en sectores específicos (baterías, elementos clave para energías renovables, electrónicos), con el objetivo de mejorar la comprensión de las oportunidades y desafíos existentes en el ámbito del comercio internacional para la transición a la economía circular y cómo puede la política comercial apoyar dicha transición.



Sofía Boza

Es nuestra Embajadora, Representante Permanente de Chile ante la OMC, OMPI, UNCTAD y CCI Fue profesora asociada y directora del Departamento de Gestión e Innovación Rural de la Universidad de Chile y profesora del Instituto de Estudios Internacionales de la misma Universidad.

Doctora en Economía por la Universidad Autónoma de Madrid, Máster en Desarrollo Económico y Políticas Públicas de la misma Casa de Estudios, Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile y Licenciada en Economía (con Honores) por la Universidad de Sevilla. Tiene más de medio centenar de publicaciones académicas y profesionales sobre políticas públicas y gobernanza agroalimentaria, desarrollo rural, mercados alimentarios y comercio agrícola internacional.

Ha conformado el Directorio de la Asociación de Economistas Agrarios de Chile y de la Red Iberoamericana de Estudios del Desarrollo.



María Olivia Cook

Diplomática de carrera. Cientista política de la Universidad Gabriela Mistral con un Magíster en Política Exterior de la Universidad de Santiago de Chile. Primera Secretaria del servicio exterior, actualmente desempeña funciones en la Misión de Chile ante la OMC como Representante Permanente Alterna. Con anterioridad ha trabajado en la dirección de Política Multilateral y la Dirección de Planificación Estratégica de la Cancillería, la Embajada de Chile en Países Bajos y la misión de Chile ante Naciones Unidas.



APEC y la inserción económica de Chile en el Asia Pacífico

Prof. Javiera Cáceres B.⁶⁰

RESUMEN

Para Chile, la inserción comercial en el Asia Pacífico se ha transformado en una prioridad de su política comercial, en especial su participación en el foro APEC. Una de las principales características de este foro es ser un espacio propicio para la formulación de nuevas propuestas en materia de política comercial, así como la generación de alianzas a nivel bilateral y plurilateral para llevarlas a cabo. Chile ha comprendido y utilizado esta característica, formando parte activa de las discusiones en APEC, como también a través de la firma de diferentes acuerdos comerciales preferenciales con economías miembro. Esta participación le ha permitido avanzar en su inserción comercial e integración con la región del Asia Pacífico, así como en el debate y profundización de nuevos elementos de la agenda comercial. Entre estos elementos se destacan las negociaciones relativas a la economía digital y la incorporación de los asuntos de género en la agenda comercial, dos temas en los que Chile ha sido pionero. Es por ello que este artículo estudia como Chile ha utilizado su participación en el foro APEC para profundizar su integración en esta región y promover nuevos temas en la agenda comercial internacional. Para esto, se analizan las discusiones relativas a dos de los temas más relevantes en el último tiempo: la economía digital y la incorporación de la perspectiva de género. En particular se estudian el Acuerdo de Asociación de Economía Digital (DEPA) y el Acuerdo Global sobre Comercio y Género (GTAGA), dos iniciativas de las que Chile ha formado parte y se han transformado en hitos respecto del tratamiento de estos temas a nivel internacional.

ABSTRAC

For Chile, economic integration in the Asia Pacific has become a priority of its trade policy, especially its participation in the APEC forum. One of the main characteristics of this forum is to be a favorable space for the formulation of new proposals in terms of trade policy, as well as the generation of alliances at the bilateral and plurilateral levels to carry them out. Chile has understood and used this characteristic, taking an active part in the discussions in APEC and through the signing of different trade preference agreements with member economies. This participation allowed it to advance in its economic integration with the Asia Pacific region and in the debate and deepening of new elements of the trade agenda. Among these elements, negotiations related to the digital economy and incorporating a gender perspective in the trade agenda stand out, two issues Chile has pioneered. Therefore, this article studies how Chile has used its participation in the APEC forum to deepen its integration in this region and promote new issues on the international trade agenda. To do this, the article analyzes the discussions related to two of the most relevant issues in recent times: the digital economy and the incorporation of a gender perspective. In particular, the Digital Economy Association Agreement (DEPA) and the Global Agreement on Trade and Gender (GTAGA) are studied, two initiatives Chile has been a part of and have become milestones regarding the treatment of these issues at the international level.

Introducción

La política exterior de Chile, desde el regreso de la democracia en 1990, se ha caracterizado por un activo proceso de reinserción política, económica y comercial, el que ha desarrollado de forma unilateral, preferencial, regional y multilateral (Aranda Bustamante & Riquelme Rivera, 2011; López & Muñoz, 2015; Van Klaveren, 2011; Wilhelmy & Durán, 2003). Para ello, la participación del país en diferentes bloques y organizaciones internacionales se transformó en una prioridad, y en particular, también la búsqueda de nuevos socios en el ámbito internacional, en un escenario donde la división de la Guerra Fría quedaba atrás. Es en este contexto que Chile, siguiendo su vocación hacia el Pacífico, comienza a explorar y fortalecer sus lazos con la región de Asia Pacífico, la que se define como una extensión natural de su interés internacional (Ross, 2007; Wilhelmy, 2010).

Si bien el Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico (APEC) es un espacio en el cual las economías parte discuten los nuevos temas de la agenda internacional sin establecer acuerdos vinculantes sobre dichas materias, esta característica lo transforman en un espacio propicio para el avance de nuevas propuestas y la generación de alianzas a nivel bilateral y plurilateral (Elek, 2009). Chile ha comprendido y aprovechado esta característica, formando parte activa de las discusiones en el seno de APEC, como también a través de la firma de diferentes acuerdos comerciales preferenciales con economías miembro (Artaza, 2004; López & Muñoz, 2015; Ross, 2007; Sáez, 2004). Esto le ha permitido avanzar en su inserción comercial e integración con la región del Asia Pacífico, así como en el debate y profundización de nuevos elementos, como lo son temas relativos a la economía digital o la incorporación de los asuntos de género en la agenda comercial (Cáceres & Muñoz, 2023b; Muñoz & Cáceres, 2022b). Este artículo revisa este proceso, analizando como Chile ha utilizado su participación en el foro APEC para profundizar su integración en esta región y promover nuevos temas en la agenda comercial internacional.

El presente artículo se divide en tres secciones. Tras esta introducción, la primera sección se refiere a la participación de Chile en APEC, y como dicha participación ha sido utilizada como una puerta de entrada al Asia Pacífico. Luego, la segunda sección revisa los principales acuerdos comerciales firmados por Chile con economías de esta región. Atendiendo a los nuevos desafíos de la economía mundial, la tercera sección estudia como en el marco de APEC se han discutido los principales elementos relacionados con el comercio electrónico y la incorporación de los asuntos de género, así como los acuerdos derivados, destacando el Acuerdo de Asociación de Economía Digital (DEPA) y el Acuerdo Global sobre Comercio y Género (GTAGA). Finalmente, a modo de conclusión se presentan algunas reflexiones finales.

APEC como puerta de entrada de Chile al Asia Pacífico

Chile, en su proceso de reinserción internacional tras el aislamiento provocado por la dictadura de Pinochet, buscó a inicios de la década de los noventa participar e integrar diversos foros y espacios de cooperación internacional (Artaza & Ross, 2012; Van Klaveren, 2011). En particular, siguiendo la tradición nacional de proyección hacia el Océano Pacífico, y considerando que la región de Asia Pacífico mostraba ser una de las más dinámicas en términos de intercambio comercial y crecimiento económico, es que esta región se transforma en una de las prioridades de la política exterior del país (Ross, 2007; Wilhelmy, 2010). El objetivo de este proceso fue el de fortalecer las relaciones e intercambio comercial con las principales economías de esta región, esfuerzo compartido por el sector público, privado y académico de la época (Cousiño, 1999). Esto se ve reflejado en el interés de Chile de ingresar a APEC, para la cual contó con una activa participación de personeros de diferentes ámbitos.

APEC se había formado en 1989 con el objetivo de establecer una organización dedicada a la

integración y el intercambio comercial en la Cuenca del Pacífico, bajo el convencimiento que el centro de gravedad económico estaba cambiando desde el Atlántico al Pacífico. APEC se organizó como un foro informal, también denominado un proceso, sin un carácter vinculante en sus decisiones, pero con la convicción de fortalecer la integración de las economías de la región. En 1993, Chile ingresa a APEC, durante la Cumbre de Líderes desarrollada en Blake Island, Seattle, Estados Unidos, y su participación se materializa en la reunión de líderes desarrollada en Yakarta, Indonesia, en noviembre de 1994 (Cousiño, 1999; Sanhueza & Soto, 2009; Wilhelmy, 2010).

Desde 1994, Chile se integra como miembro pleno el foro APEC, y con ello participa de las diferentes reuniones que año a año se desarrollan (Sáez, 2004). En 2004, el país fue anfitrión de estas reuniones, y definió como tema de trabajo “Una Comunidad, Nuestro Futuro”. En esta reunión se destacó el apoyo a las negociaciones de la Ronda de Doha en el marco de la OMC y el papel de los acuerdos comerciales preferenciales en la consecución de las Metas de Bogor, establecidas en 1994 en el marco de APEC, que buscaban establecer un área de libre comercio en la Cuenca del Pacífico para el año 2010, entre países desarrollados, y la inclusión de países en desarrollo para el año 2020 (Artaza, 2004).

Luego, en 2019 Chile volvería a ser sede de las reuniones de APEC, bajo el lema “Conectando Personas, Construyendo el Futuro”. En este contexto, Chile definió cuatro prioridades: Sociedad Digital; Integración 4.0; Mujer, PYMEs y Crecimiento Inclusivo; y Crecimiento Sustentable.

La participación de Chile en APEC no solo se traduce en la asistencia u organización de las reuniones anuales, también le ha permitido al país fortalecer sus relaciones con diferentes economías de la región, y a través de reuniones periódicas en diferentes niveles, tanto técnicas como de líderes, explorar nuevas formas para profundizar dichas relaciones (Wilhelmy & Lazo, 1997a, 1997b). Es así como Chile, en el marco de su estrategia de apertura

comercial preferencial a través de la suscripción de acuerdos de libre comercio ha encontrado en APEC un puente para entablar conversaciones con diferentes economías de Asia Pacífico.

Acuerdos preferenciales de Chile en Asia

En la década del 2000, en paralelo a las negociaciones con socios comerciales tradicionales del país, Estados Unidos y la Unión Europea, y con el objetivo de diversificar la matriz exportadora nacional se intensificaban las negociaciones con países asiáticos (López & Muñoz, 2015; Rouxel, 2007; Wilhelmy, 2010), siendo las primeras con Corea del Sur, país con el que se firmaría un TLC en 2003 (Muñoz, Cáceres, & López, 2021). A este acuerdo le seguirían en 2006 el tratado con Brunei, Nueva Zelanda y Singapur, conocido como P4 y que luego sería la base para las negociaciones del TPP y CP TPP; y el pilar de comercio de mercancías del TLC con China. Subsecuentemente se suscribirán los TLC con Japón en 2007; en 2009 con Australia; en 2012 con Malasia; en 2014 con Vietnam y con Hong Kong; en 2015 con Tailandia; y en 2019 con Indonesia (SUBREI, 2022).

Esta activa política de inserción de Chile en Asia Pacífico ha generado cambios en los patrones de comercio internacional del país. En el año 2000, el principal socio comercial de Chile era Estados Unidos, con un 16,5% de las exportaciones chilenas, seguido por Japón, con 13,9%, y el Reino Unido con 5,8%. Sin embargo, en 2020 estas cifras habían cambiado, con China liderando el 38,8% de las exportaciones nacionales, seguido por Estados Unidos y Japón. En lo que respecta al origen de las importaciones chilenas, en el año 2000, el principal origen era Estados Unidos, representando un 19,6%, seguido por Argentina y Brasil, mientras que para el 2021, nuevamente encontramos a China en el primer lugar, representado un 27,8%, seguido de Estados Unidos y Brasil. La expansión comercial en Asia ha sido explicada por el fuerte dinamismo de esta región, destacando el crecimiento económico

y comercial de China a partir del año 2000, pero también por la construcción de la red de acuerdos comerciales preferenciales de Chile, lo que da un acceso preferente a estos mercados en expansión. Para esto, Chile ha utilizado su condición de país pequeño como una estrategia de acercamiento con diversos países de la región que buscaban iniciar sus propios procesos de apertura preferencial (Muñoz, Cáceres, & López, 2002, In press). Así, los TLC con China, Corea del Sur o Japón explican que las exportaciones a estos países crecieran a tasas superiores que otros países de la región con los que las contrapartes asiáticas no tenían acuerdos (Heine, 2006; Muñoz, 2020; Muñoz & López, 2020).

Si bien ha cambiado el origen y destino del intercambio comercial chileno, no es posible observar un cambio similar en el contenido de las exportaciones. En general, la dependencia de productos básicos, en especial aquellos ligados a la minería continúan siendo los principales elementos que componen la canasta exportadora chilena. En este sentido, el desafío de diversificar la canasta y agregar valor a las exportaciones se mantiene inalterado, y es donde nuevas estrategias como aquellas relacionadas con la explotación del litio o el hidrogeno verde se vuelven relevantes para el proceso de desarrollo del país.

APEC y los nuevos desafíos del comercio internacional: Agenda digital y género

Por las características del foro APEC, países con preocupaciones comerciales y posiciones similares tienen la oportunidad de avanzar en temas en común. El trabajo que llevan adelante los países **like-minded** (Domínguez, Bywaters, & García, 2016), puede luego ser seguido por otros, dentro y fuera de APEC, como es el caso de los temas relacionados con la agenda digital y el comercio electrónico o los aspectos relativos al género y el empoderamiento económico de la mujer.

APEC ha sido uno de los principales laboratorios y centros de pensamiento en lo referente al comercio electrónico y la economía digital (Muñoz, Cáceres, Alarcón, et al., 2021). A través de las iniciativas APEC denominadas *pathfinders*, economías de la región han llevado adelante políticas innovadoras en aspectos como el comercio sin papeles, ventanillas únicas o firma electrónica (Elek, 2002; Sánchez, 2022; Su, 2005), compartiendo estas experiencias con el resto de las economías APEC con miras a determinar las mejores prácticas al respecto. Asimismo, algunas economías han avanzado más allá, utilizando este espacio para acercar posiciones y encontrar apoyos para llevar adelante agendas más ambiciosas al respecto.

Es así como es posible identificar en los acuerdos comerciales preferenciales suscritos entre países de APEC disposiciones específicas relativas al comercio electrónico y el desarrollo de la economía digital (López, Muñoz, & Condon, 2020; Muñoz & Cáceres, 2022a). En esto destaca la iniciativa de Singapur, que junto a Chile y Nueva Zelanda deciden negociar el primer acuerdo referido en su totalidad a la economía digital, el que se suscribe en 2020 en un contexto de pandemia. El Acuerdo de Economía Digital, DEPA por sus siglas en inglés, se ha transformado en un punto de referencia respecto de cómo incorporar normativas relativas a la economía digital, modernizando aspectos que ya estaban incluidos en otros acuerdos, pero también identificando nuevas áreas de cooperación y trabajo conjunto como son las tecnologías fintech, inteligencia artificial o la relevancia de trabajar en pos de la inclusión de PYMES y grupos de la población vulnerables en un contexto digital (Muñoz & Cáceres, 2022b).

Respecto de la inclusión de los temas de género en la agenda comercial, es importante reconocer que Chile ha sido pionero en levantar este tema e incluirlo de forma transversal en sus políticas públicas, dentro de ellas, la comercial (Cáceres et al., 2021; López & Muñoz, 2018; López, Muñoz, & Cáceres, 2019). El reconocimiento de la economía como una estructura de género, donde roles

socialmente asignados a hombres y mujeres contribuye a situaciones de discriminación y reducen el empoderamiento económico de las mujeres, se convierte en un elemento fundamental para la formulación e implementación de políticas comerciales sensibles al género (Cáceres & Muñoz, 2023a). Así, la transversalización de la perspectiva de género ha permitido al país proponer nuevas formas de utilizar el comercio internacional como un instrumento que puede contribuir en fortalecer el empoderamiento y la autonomía económica de las mujeres, incluyendo la primera inclusión de un capítulo de comercio y género en el TLC con Uruguay en 2017 (Cáceres & Muñoz, 2023b; Frohmann, 2020).

Esta política ha sido llevada al seno de las discusiones en APEC, en particular durante el año de Chile en 2019, donde uno de los cuatro temas fue "Mujeres, Pymes y crecimiento inclusivo". La inclusión de esta temática ha permitido que las economías participantes dialoguen en torno a mecanismos que permitan fortalecer la autonomía económica de las mujeres, como fue la suscripción de la Hoja de Ruta de La Serena sobre mujeres y crecimiento inclusivo, en la cual se identifican cinco áreas de trabajo (APEC, 2019): Empoderar a las mujeres mediante el acceso al capital y a los mercados; fortalecimiento de la participación de las mujeres en la fuerza laboral; mejora del acceso de las mujeres a puestos de liderazgo en todos los niveles de la toma de decisiones; apoyar la educación, la formación, el desarrollo de aptitudes y el acceso de las mujeres en un mundo laboral cambiante; promoción del empoderamiento económico de las mujeres mediante la recopilación y el análisis de datos.

En este contexto, cabe destacar el trabajo iniciado por Canadá, Chile y Nueva Zelanda, quienes en 2018 establecen un grupo de acción para el comercio inclusivo, con el objetivo de buscar que las políticas comerciales internacionales sean más progresivas e inclusivas para garantizar que los beneficios del comercio y la inversión se distribuyan de manera más amplia, lo que se espera tenga un

impacto positivo en el crecimiento económico y en la reducción de la desigualdad y la pobreza. En este contexto, en agosto de 2020 los tres países suscribieron el Arreglo Global de Comercio y Género con el objetivo mejorar el acceso de las mujeres al comercio internacional. Como lo señala la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales de Chile, este acuerdo reconoce la importancia de promover políticas comerciales sensibles al género, y establece la implementación de actividades de cooperación diseñadas para compartir conocimientos, mejores prácticas y promover el empoderamiento económico de las mujeres, eliminando las barreras que impiden su participación plena en el comercio (SUBREI, 2021). En los últimos años, México y Perú, economías que también son parte de APEC han ingresado a este acuerdo, demostrando que la transversalización de la perspectiva de género es un elemento que está siendo adoptado cada vez por más economías.

Reflexiones finales

A modo de conclusión, cabe destacar que el análisis del proceso de apertura e integración de Chile con Asia Pacífico, en particular en el marco de APEC, no debe limitarse a las fluctuaciones del intercambio comercial. Si bien el flujo de comercio, así como la composición de la canasta exportadora, son elementos centrales de este proceso, foros como APEC permiten a las economías trabajar sobre una serie de temas que directa e indirectamente inciden en el comercio internacional y desarrollo de los países.

APEC se ha transformado en un espacio de trabajo sinérgico, en que economías de diferentes niveles de desarrollo buscan mejores prácticas para enfrentar los nuevos desafíos que propone el sistema internacional, procurando buscar soluciones eficientes a problemas que las aquejan. Si bien las Metas de Bogor buscaban el establecimiento de una zona de libre comercio para 2020, el objetivo de liberalización comercial ha sido trabajado principalmente a través de acuerdos comerciales

preferenciales, donde Chile ha utilizado las reuniones de APEC como puente de acercamiento con diferentes economías de la Cuenca del Pacífico.

La inserción económico-comercial de los países es un proceso dinámico, que debe atender las particularidades políticas, económicas y sociales de los países y el concierto internacional. Nuevos temas emergen que deben ser incluidos en la agenda, lo que complejiza las negociaciones internacionales y los posibles acuerdos a los que las economías pueden llegar. Foros como APEC son una instancia para avanzar en estas nuevas temáticas, desarrollando iniciativas y políticas que permitan a los países responder de mejor forma a los desafíos que enfrentan. Por lo anterior, debe potenciarse la reflexión sobre los diferentes elementos que están presentes en este proceso, y repensar continuamente como Chile puede beneficiarse de su participación en el foro APEC, para fortalecer un proceso de desarrollo inclusivo y sostenible.

Referencias

- APEC. (2019). The La Serena Roadmap for Women and Inclusive Growth (2019-2030). Retrieved from Chile: https://www.apec.org/meeting-papers/annual-ministerial-meetings/2019/2019_amm/annex-a
- Aranda Bustamante, G., & Riquelme Rivera, J. (2011). La política exterior de Chile desde 1990. Inserción internacional y prioridad regional. Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo, 6(11), 11-41.
- Artaza, M. (2004). APEC 2004: el año de Chile. Estudios Internacionales, 36(144), 81-90.
- Artaza, M., & Ross, C. (2012). La política exterior de Chile, 1990-2009. Del aislamiento a la integración global: RIL editores.
- Cáceres, J., & Muñoz, F. (2023a). The gendered impact of COVID-19 crisis in Latin America. In P. Baisotti & P. Moscuza (Eds.), *New Paths of International Relations. Configuring power in times of pandemic*. Sussex: Sussex Academic Press.

Cáceres, J., & Muñoz, F. (2023b). South America's Leadership in Gender Mainstreaming in Trade Agreements. In A. Bahri, J.-Y. Remy, & D. López (Eds.), *Trade Policy and Gender Equality*. Cambridge: Cambridge University Press.

Cáceres, J., Muñoz, F., Alarcón, B., Chávez, L., Fierro, M., Guzmán, L., . . . Rogaler, T. (2021). Propuestas para la incorporación de disposiciones de género en el Protocolo Adicional de la Alianza del Pacífico. *Integración y Comercio*, 25, 47-75. doi:10.18235/0003837

Cousiño, J. A. (1999). La inserción de Chile en el Pacífico: 20 años después. *Estudios Internacionales*, 40-60.

Domínguez, M. d. C., Bywaters, C., & García, C. (2016). Chile y los países like-minded: Hacia una nueva etapa. In: *Diplomacia*.

Elek, A. (2002). Pathfinder initiatives and APEC guiding principles for facilitation. Paper presented at the PECC, Trade Policy Forum. Lima, Peru. May.

Elek, A. (2009). APEC: genesis and challenges. In K. Kesavapany & H. Lim (Eds.), *APEC at 20. Recall, reflect, remake* (pp. 1-14). Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

Frohmann, A. (2020). Herramientas de política comercial para contribuir a la igualdad de género. Retrieved from Santiago: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45063/1/S1901159_es.pdf

Heine, J. (2006). China, Chile and free trade agreements. *Estudios Internacionales*, 38(152), 143-147.

López, D., & Muñoz, F. (2015). Cuarenta años de apertura comercial chilena. *Cuadernos Americanos: Nueva Epoca*, 4(154), 125-151.

López, D., & Muñoz, F. (2018). Trade Policy and Women in the Pacific Alliance. *Agenda Internacional*, 25(6), 133-150.

López, D., Muñoz, F., & Cáceres, J. (2019). Gender inclusion in Chilean free trade agreements. *Institute of International Studies, University of Chile*. Santiago.

López, D., Muñoz, F., & Condon, B. (2020). The New Rules on Digital Trade in Latin American Regional Trade Agreements. In M. Smeets (Ed.), *Adapting to the Digital Trade Era: Challenges and opportunities*. Geneva: WTO.

Muñoz, F. (2020). 50 años de relaciones económicas entre Chile y China. In A. Bórquez, D. López, & F. Muñoz (Eds.), *Relaciones entre Chile y China. Un enfoque integral* (pp. 105-126). Santiago: RIL Editores.

Muñoz, F., & Cáceres, J. (2022a). An Analysis of E-commerce Provisions in Sinó-Latin American Relations. In A. Bórquez, D. López, S. Guoyou, & F. Muñoz (Eds.), *China's Trade Policy in Latin America* (pp. 163-181). Zurich: Springer.

Muñoz, F., & Cáceres, J. (2022b). Drafting e-commerce regulations for a sustainable economic recovery: Lesson from DEPA analysis. *Justicia do Dereito*.

Muñoz, F., Cáceres, J., Alarcón, B., Chávez, L., Fierro, M., Guzmán, L., . . . Zibetti, F. (2021). Mejorando las Disposiciones sobre Economía Digital en la Alianza del Pacífico: Lecciones de DEPA. *Integración y Comercio*, 47, 47-75.

Muñoz, F., Cáceres, J., & López, D. (2002). Chile-Korea Free Trade Agreement: a synthetic control assessment. *CEPAL Review*.

Muñoz, F., Cáceres, J., & López, D. (2021). Are free trade agreements an enough condition to diversify and add value to exports? The case of Chile - Korea FTA. *Journal of the Asia Pacific Economy*, 1-26. doi:10.1080/13547860.2021.1960614

Muñoz, F., Cáceres, J., & López, D. (In press). Chile-South Korea FTA: Extensive and intensive margins analysis. *Revista de Análisis Económico*.

Muñoz, F., & López, D. (2020). China's trade policy towards Latin America: an analysis of free trade agreements policy. *Asian Education Development Studies*. doi:10.1108/AEDS-08-2019-0133

Ross, C. (2007). Chile y el Asia Pacífico: la construcción histórica del futuro. *Si Somos Americanos, Revista de Estudios Transfronterizos*, 9(1), 109-140.

Rouxel, M. A. (2007). Chile y Asia hoy: una mirada crítica. *Estudios Internacionales*, 55-65.

Sáez, S. (2004). El APEC y la inserción internacional de Chile. *Mensaje*, 53(534), 6-10.

Sánchez, J. J. C. (2022). APEC. De las metas de Bogor a la visión de Putrajaya 2040. *Agenda Internacional*, 29(40), 57-87.

Sanhueza, R., & Soto, Á. (2009). Chile en el contexto del Pacífico. Marcos conceptuales para la política exterior de Chile hacia el Asia Pacífico. *Revista UNISCI*(21), 120-136.

Su, H. (2005). Politics of differentiated Integration: A Comparative Study of Enhanced Cooperation in the EU and the Pathfinder in APEC.

SUBREI. (2021). Avances y desafíos de la Agenda de Género y Comercio en la política comercial. Retrieved from Chile: <https://www.subrei.gob.cl/sala-de-prensa/noticias/detalle-noticias/2021/12/15/avances-y-desaf%C3%ADos-de-la-agenda-de-g%C3%A9nero-y-comercio-en-la-pol%C3%ADtica-comercial>

SUBREI. (2022). Acuerdos económico - comerciales vigentes. *Acuerdos comerciales*. Retrieved from <https://www.subrei.gob.cl/acuerdos-comerciales/acuerdos-comerciales-vigentes>

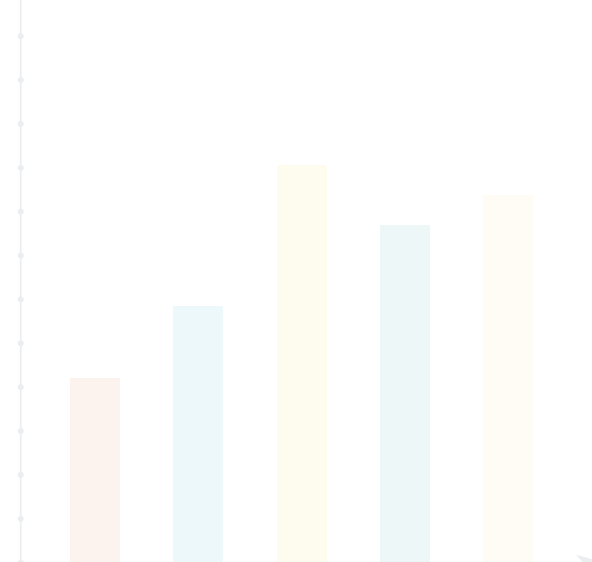
Van Klaveren, A. (2011). La política exterior de Chile durante los gobiernos de la Concertación (1990-2010). *Estudios Internacionales*, 44(169), 155-170.

Wilhelmy, M. (2010). La trayectoria de Chile frente a la región Asia-Pacífico. *Estudios Internacionales*, 43(167), 125-141.

Wilhelmy, M., & Durán, R. (2003). Los principales rasgos de la política exterior chilena entre 1973 y el 2000. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 23(2), 273-286.

Wilhelmy, M., & Lazo, R. M. (1997a). La estrategia bilateral de Chile en el Sudeste Asiático. *Revista de Ciencia Política*, 19(1), 37-60.

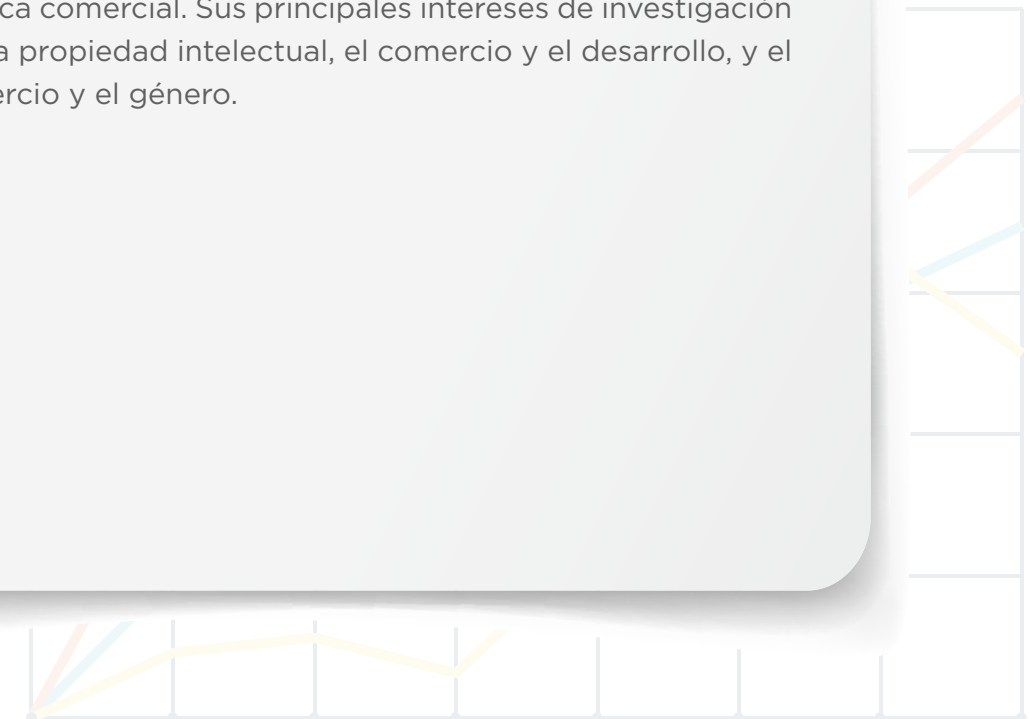
Wilhelmy, M., & Lazo, R. M. (1997b). La política multilateral de Chile en Asia-Pacífico. *Estudios Internacionales*, 3-35.

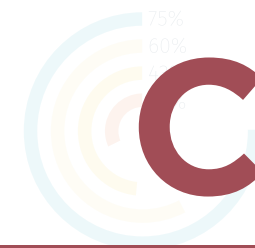
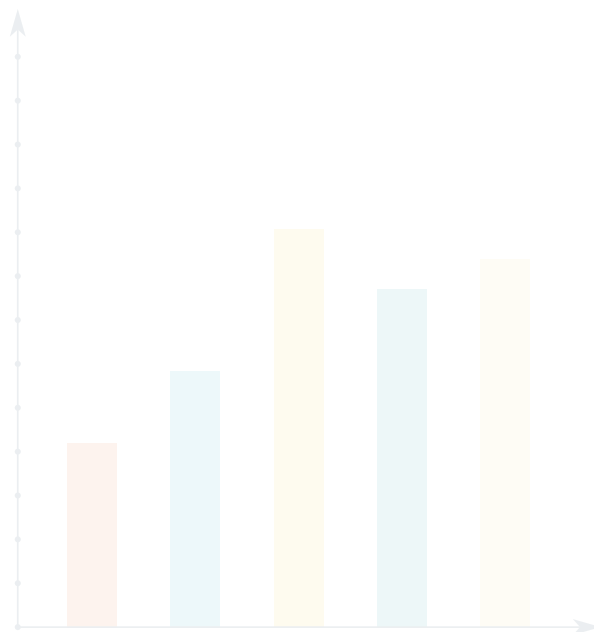
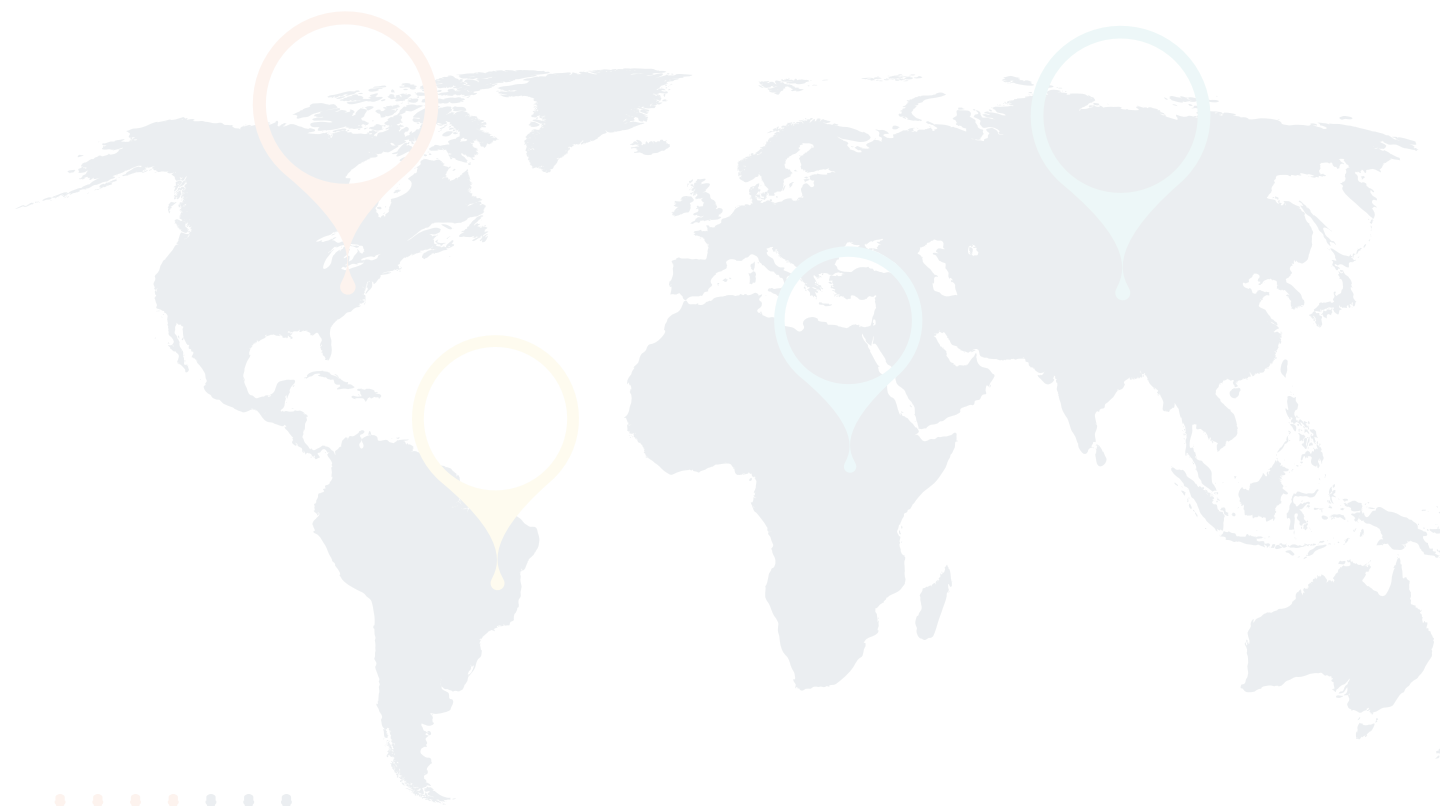


Javiera Cáceres



Profesora Instructora del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Legal research fellow del Centre for International Sustainable Development Law (CISDL) y Ph. D. Fellow del Departamento de Desarrollo Internacional, London School of Economics and Political Science, Reino Unido. Es Licenciada en Letras, mención en Lingüística y Literatura Inglesa de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Magíster en Estrategia Internacional y Política Comercial de la Universidad de Chile. Ha sido consultora del Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, CEPAL, Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales de Chile y ProChile en temas de comercio internacional y política comercial. Sus principales intereses de investigación son la propiedad intelectual, el comercio y el desarrollo, y el comercio y el género.





CAPÍTULO III



NUEVAS DIMENSIONES PARA NUESTRA
DIPLOMACIA ECONÓMICA



Una política pro PYMES para nuestra inserción económica - Comercio Inclusivo

Marcia Banda

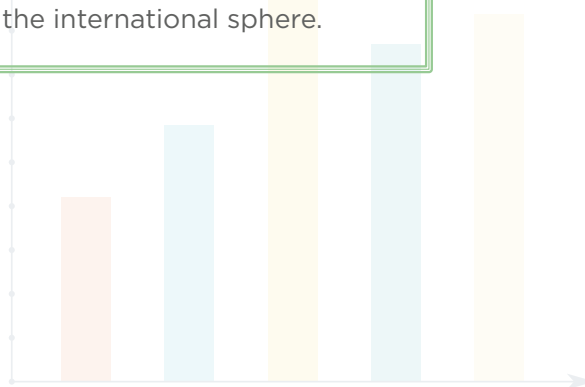
Jefa Departamento Comercio Inclusivo

RESUMEN

Un Política Comercial Inclusiva, tiene como objetivo que los beneficios del comercio y la inversión se compartan de manera más amplia, teniendo un impacto positivo en el crecimiento económico y en la reducción de la desigualdad. En este sentido, ha sido fundamental el desarrollo de disposiciones comerciales inclusivas en los acuerdos comerciales, promoviendo su uso en negociaciones bilaterales, regionales y multilaterales y fomentando los principios del comercio inclusivo en foros multilaterales. Este documento da una breve reseña del quehacer de la incorporación de los asuntos de PYMES en la Política Económica-Comercial, destacando los capítulos de PYMES en los Acuerdos de Libre Comercio, la importancia de estos asuntos en los Foros Económicos Comerciales y las instancias de coordinación nacional, destacando el tema de las PYMES en la esfera internacional.

ABSTRAC

An Inclusive Trade Policy aims to share the benefits of trade and investment more broadly, having a positive impact on economic growth and reducing inequality. In this sense, the development of inclusive trade provisions in trade agreements has been fundamental, promoting their use in bilateral, regional, and multilateral negotiations and promoting the principles of inclusive trade in multilateral forums. This document gives a brief overview of the task of incorporating SME issues into the Economic-Commercial Policy, highlighting the SME chapters in Free Trade Agreements, the importance of these issues in the Commercial-Economic Forums and the coordination of national instances, highlighting the issue of SMEs in the international sphere.



Introducción

Uno de los objetivos del comercio internacional, es aumentar el bienestar de toda la ciudadanía, en especial de los grupos más vulnerables de la sociedad. Así los beneficios del comercio y la inversión son compartidos de manera más amplia, teniendo un impacto positivo no sólo en el crecimiento económico, sino también en la reducción de la desigualdad.

En razón de lo anterior, es fundamental facilitar el acceso de las empresas de menor tamaño a la oportunidad de exportar, agregándole un mayor valor a su oferta y diversificando sus mercados. Para lograrlo, las herramientas disponibles en los tratados de libre comercio suscritos por Chile, las instancias de promoción generadas por ProChile y otras actividades emanadas de los foros económicos multilaterales, tales como la Organización Mundial de Comercio-OMC, la Asociación Latinoamericana de Integración-ALADI, Alianza del Pacífico-AP, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-OCDE y Foro de Cooperación Económica del Asia Pacífico -APEC, son importantes aliados para alcanzar este objetivo.

Según cifras del 2021 de la Dirección de Estudios de la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, en Chile existen 236.664 PYMES (18% de las empresas del país), que en forma colectiva generan 3,3 millones de puestos de trabajo (37% de la fuerza laboral de Chile). Sin embargo, solo el 1,39% de las PYMES del país registra exportaciones.

Asimismo, existe una alta concentración en la propiedad de los embarques: El 98% del valor exportado por Chile fue resultado de los envíos individuales de las empresas de mayor tamaño. Las PYMES, a pesar de representar a la mitad de las exportadoras del país, solo generaron el 1,8% del valor de los envíos chilenos (fuente: Dirección de Estudios, SUBREI).

En las últimas décadas se ha perpetuado un patrón de concentración exportadora que es necesario cambiar, por ejemplo, acorde a las cifras de la Dirección de Estudios de SUBREI, solo en el año 2021, el 60% de las pequeñas y medianas empresas exportó un solo producto y, además, el 60% de las PYME exportó a un solo país.

En este sentido la política comercial chilena en su apoyo de fomento a las PYMES, incluye en los Acuerdos de Libre Comercio, capítulos especialmente dedicados a las PYMES, participa activamente en los Foros Económicos Multilaterales y realiza de actividades a nivel nacional con el objeto de conectar y mantener informados a las PYMES.

Acuerdos de Libre Comercio y PYMES

Los capítulos de PYMES en los Acuerdos de Libre Comercio suscritos por Chile dan cuenta del compromiso de mejorar el acceso de las PYMES a las oportunidades comerciales y de inversión existentes, para asegurar y ampliar su participación en la economía nacional e internacional y contribuir a fomentar un desarrollo económico sostenible.

El fomento a la PYME forma parte de la agenda del comercio inclusivo que Chile está comprometido en llevar adelante, siendo parte de los objetivos estratégicos para el 2023 de la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales.

Los temas sustantivos que un capítulo de PYMES debería contener en un Acuerdo de Libre Comercio para Chile serían los siguientes:

- i) **Cooperación para aumentar las oportunidades comerciales y de inversión para las micro, pequeñas y medianas empresas y facilitar la internacionalización de las mismas.**
- ii) **Creación de un sitio web que contenga información relativa al Acuerdo desarrollada específicamente para las PYME.**

iii) Establecimiento de un Comité de PYMES, cuyos integrantes sean representantes de las entidades gubernamentales responsables de comercio y las PYME.

Las actividades de cooperación acordadas en los capítulos involucran esfuerzos en materia de desarrollo de capacidades, fortalecimiento de la cultura emprendedora y de los ecosistemas nacionales de emprendimiento e innovación, e intercambio de buenas prácticas sobre políticas públicas, contratación pública, experiencias y conocimientos técnicos en programas y herramientas de asistencia para las PYMES, incluyendo el acceso al capital y al crédito.

También el espíritu colaborativo del Capítulo incorpora el desarrollo de programas para ayudar a las MIPYMES a participar e integrarse efectivamente en las cadenas de suministro regionales y mundiales de las Partes y promueve la participación de estas en el comercio digital con el fin de acceder rápidamente a nuevos mercados.

El sitio web permite fomentar la participación en plataformas móviles o basadas en la web especialmente diseñadas, para que los empresarios y consejeros de negocios compartan información y mejores prácticas para ayudar a las PYMES a vincularse con proveedores internacionales, compradores y otros socios comerciales potenciales. Además de contar con información actualizada sobre los beneficios comerciales del Acuerdo.

El comité de PYMES es el responsable de revisar la implementación y el funcionamiento del Capítulo y las disposiciones relacionadas con las PYMES dentro del Acuerdo e informar sobre los hallazgos y hacer recomendaciones a la Comisión de Libre Comercio del Acuerdo, que puedan incluirse en futuros trabajos y programas de asistencia a las PYMES, según corresponda. Así se permitiría determinar formas de ayudar a las PYMES de los territorios de las Partes a aprovechar las oportunidades comerciales derivadas del Acuerdo, identificando y

recomendando formas de una mayor cooperación para desarrollar y mejorar las asociaciones entre las PYMES de los países signatarios del Acuerdo, incluyendo información adicional para incluir en el sitio web.

Asimismo, este órgano examina y coordina el programa de trabajo con la labor de otros comités, grupos de trabajo y otros órganos subsidiarios establecidos en virtud del Acuerdo, así como de otros órganos internacionales pertinentes, a fin de evitar la duplicación de los programas de trabajo y determinar las oportunidades adecuadas de cooperación para mejorar la capacidad de las PYMES de participar en las oportunidades de comercio e inversión resultantes del Acuerdo.

Así el Comité presentaría anualmente, a menos que las Partes decidan otra cosa, un informe de sus actividades y examinaría cualquier otra cuestión relativa a las PYMES que decida el Comité, incluidas las cuestiones planteadas por las PYMES en relación con su capacidad para beneficiarse del Acuerdo.

Por lo tanto, el desarrollo de disposiciones comerciales inclusivas en los acuerdos comerciales ha sido una pieza importante en la inserción de las PYMES en el Comercio Internacional. En una primera etapa: encontramos disposiciones en materia de PYMES en los Capítulos de Cooperación, como es el caso de los acuerdos que hemos suscrito con Australia, Colombia, Indonesia, Tailandia, Turquía, Vietnam y China.

En una segunda etapa encontramos Capítulos específicos de PYMES en los acuerdos comerciales, siendo un gran avance para relevar los temas de micro, pequeñas y medianas empresas de manera transversal en los acuerdos comerciales.

Una de las grandes preocupaciones de la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales-SUBREI es que las empresas de menor tamaño tengan un rol central en las negociaciones comerciales y que logren beneficiarse de las mismas, es por ello que en forma creciente se

ha incorporado capítulos dirigidos exclusivamente a las emprendedoras y los emprendedores de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa en los textos de los acuerdos.

En concreto, los beneficios de estos capítulos consideran actividades de cooperación de interés para las PYMES y su internacionalización como:

- **Reafirmar la importancia de incorporar la perspectiva de las PYMES en los temas económicos y comerciales.**
- **Identificar y evaluar proyectos para fortalecer la institucionalidad de apoyo a las PYMES.**
- **Fortalecer la cultura emprendedora y de los ecosistemas nacionales de emprendimiento e innovación, que construya un entramado productivo PYME inclusivo.**
- **Promover la transparencia de las obligaciones y derechos de los Acuerdos de Libre Comercio relevantes para las PYMES.**
- **Establecer un comité encargado de temas relacionados con las PYMES.**
- **Intercambiar buenas prácticas sobre políticas públicas, experiencias y conocimientos técnicos en programas de asistencia para PYMES.**

Además, de las disposiciones que comprenden estos capítulos, existen otros capítulos que contemplan beneficios para las PYMES, se destacan: Propiedad Intelectual, Contratación Pública, Facilitación de Comercio, Obstáculos Técnicos al Comercio, Cadenas Regionales y Globales de Valor y Comercio Electrónico.

Capítulos de Pequeñas y Medianas Empresas en los Acuerdos Comerciales.

Chile ha sido pionero en la incorporación de capítulos de PYMES en sus acuerdos comerciales, como ha sido el caso de Uruguay, Argentina, Brasil, Ecuador, Paraguay, modernización del Acuerdo con la Unión Europea, CPTPP y Singapur como Estado

Asociado de los países miembros de la Alianza del Pacífico (AP). Estos capítulos dan cuenta del compromiso de mejorar el acceso de las MIPYMES a las oportunidades comerciales existentes, para asegurar y ampliar su participación en la economía nacional e internacional y contribuir a fomentar un desarrollo económico sostenible.

Acuerdos Comerciales Suscritos:

• **Uruguay:** Entrada en vigor 13 de diciembre de 2018.

Se incorpora en el acuerdo el Capítulo IV, titulado “Pequeñas y Medianas Empresas”, el cual incluye intercambio de información y Comité de PYMES.

• **Argentina:** Entrada en vigor el 1ro de mayo de 2019.

Se incorpora en el acuerdo el Capítulo III, titulado “Emprendedores y Micro, Pequeñas y Medianas Empresas”, es un capítulo más ambicioso que el anterior, que incluye disposiciones generales, transparencia, actividades de cooperación, Comité y Consultas.

• **Brasil:** Entrada en vigor 25 de enero de 2022.

Se incorpora en el acuerdo (TLC) el Capítulo XIV, titulado “Micro, Pequeñas y Medianas Empresas y Emprendedores”, el cual contiene cláusulas similares a los capítulos anteriores negociados.

• **Ecuador:** Entrada en vigor 16 de mayo 2022.

Se incorpora en el Acuerdo de Integración Comercial entre Chile y Ecuador, el Capítulo XIV, titulado “Micro, Pequeñas y Medianas Empresas”, el cual contiene cláusulas de cooperación en temas similares a los anteriores capítulos de MIPYMES de otros TLC. Este capítulo ya cuenta con un Plan de Trabajo 2022-2023, el cual se encuentra en ejecución.

• **Paraguay, modernización del Acuerdo con la Unión Europea, CPTPP y Singapur** como Estado Asociado de los países miembros de la Alianza del Pacífico (AP) aun no vigentes.

En el caso de Singapur, éste país firmó un tratado de libre comercio con la Alianza del Pacífico, el 22 de enero de 2022, con lo que se convierte en el

primer Estado Asociado en 10 años de existencia del bloque, conformado por Chile, Colombia, México y Perú. Este TLC contiene un capítulo de PYMES, el cual presenta aspectos generales de cooperación entre las Partes.

Cabe destacar, que los Capítulos de PYMES no están sujetos a la aplicación de solución de controversias.

En adición a lo anterior, Chile se encuentra negociando capítulos de PYMES con Corea del Sur y Emiratos Árabes Unidos.

Foros Económicos Internacionales y PYMES

Considerando el complejo escenario económico, comercial y geopolítico global, es fundamental propiciar cadenas de valor y encadenamientos productivos en América Latina, para fortalecer nuestras PYMES y su inserción internacional.

Uno de los ejes de trabajo es incrementar la integración regional, considerando nuestra cercanía geográfica, cultural y la sólida arquitectura de facilitación del comercio, que incluye además acuerdos comerciales con capítulos de PYMES ya en vigor, con varios países de la región. Los esfuerzos de integración con Latinoamérica son vitales y prioritarios, toda vez que el 62% de las PYMES exportadoras de Chile dirigen sus envíos a la región, según cifras de la Dirección de Estudios de la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales.

Asociación Latinoamericana de Integración-ALADI

Uno de las iniciativas de este Bloque Regional, a nivel Latinoamericano para promover la participación de las PYMES en el comercio intrarregional ha sido el desarrollo de una plataforma digital por los países miembros de ALADI, denominada "Pymes Latinas Grandes Negocios", la cual ofrece en un sólo lugar

herramientas diseñadas especialmente para las pymes regionales, atendiendo directamente sus necesidades y potenciando su participación en el comercio intrarregional. Se contemplan 4 centros:

i) Centro de Negocios: Conecta empresarios de la región, participe en ruedas de negocios y comercializar productos.

ii) Centro de Información: Se puede consultar las bases de datos de comercio exterior e información de apoyo a las pymes para gestionar e internacionalizar su negocio.

iii) Centro de Capacitación: Se accede a la oferta de cursos en línea gratuitos y eventos de capacitación para emprendedores de la región.

iv) Centro de Logística: Se encuentra información sobre los trámites, costos y beneficios de los modos de transporte y herramientas logísticas.

Alianza del Pacífico

El Grupo Técnico PYMES de la Alianza del Pacífico es el espacio de trabajo en el cual se abordan los temas de promoción, fomento e inclusión de las pymes que permitan establecer mecanismos de apoyo para asegurar que las empresas de menor tamaño se beneficien de las oportunidades regionales de la Alianza, a través del intercambio de mejores prácticas y el fortalecimiento de las políticas públicas de los países miembros.

Chile participa activamente del Grupo Técnico de PYME y Emprendimiento de la AP, en el cual Chile tuvo la Coordinación del citado grupo en el año 2022 y la mantuvo durante el año 2023. El representante del GT de PYME y Emprendimiento es el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, en coordinación y apoyo del Departamento de Comercio Inclusivo de SUBREI.

Organización Mundial de Comercio-OMC

A nivel global, en la Organización Mundial de Comercio, Chile ha participado en el Grupo Informal de MIPYMES desde sus inicios, en el

año 2017, el cual puso en marcha la plataforma Trade4MSMES, que consiste en una herramienta destinada a ayudar a las pequeñas empresas a encontrar información relacionada con el comercio de los países miembros de la OMC, con el objetivo de mejorar la capacidad de las MIPYMES en su proceso de internacionalización y expansión de sus ventas a otros mercados del mundo.

La plataforma T4M permite a las pequeñas empresas acceder a una amplia gama de información comercial procedente de diversas fuentes, que contienen guías con información clave sobre las etapas que deben completar las empresas antes de exportar o importar bienes o servicios, por ejemplo, sobre la manera de evaluar el potencial de exportación de sus mercados de destino y su preparación para la exportación. En el año 2022 se desarrolló una actividad con la OMC y el Centro de Comercio Internacional (ITC) donde se capacitó en el uso de las plataformas Trade4SMES y Global Trade Helpdesk.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos-OCDE

La OCDE es una organización internacional cuya misión es diseñar mejores políticas para una vida mejor. Su objetivo es promover políticas que favorezcan la prosperidad, la igualdad, las oportunidades y el bienestar para todas las personas. En colaboración con los gobiernos, trabaja para establecer estándares internacionales y proponer soluciones a diversos retos sociales, económicos y medioambientales, basadas en datos empíricos.

Chile participa activamente en las reuniones relativas a las PYMES de OCDE, destacándose la publicación del primer índice de políticas públicas enfocadas para Latinoamérica y el Caribe titulado América Latina y El Caribe 2019: Políticas para MiPYMES Competitivas en la Alianza del Pacífico y Países Participantes de América del Sur, que contó con la participación de Chile, Colombia,

México y Perú por parte de la Alianza del Pacífico, además de Argentina, Ecuador y Uruguay. Esta es una herramienta de evaluación comparativa que ha ayudado a economías emergentes en diversas regiones del mundo a monitorear y evaluar el progreso de las políticas que apoyan a las micro, pequeñas y medianas empresas y esta versión representa la primera publicación para la región.

Foro de Cooperación Económica del Asia Pacífico (APEC)

Nuestro país participa en las discusiones que se dan, en materias de MIPYMES, al alero de Foro APEC, reunión del Grupo Técnico de APEC sobre Pequeñas y Medianas Empresas (SMEWG, por sus siglas en inglés), y en las reuniones Ministeriales de APEC sobre Pequeñas y Medianas Empresas (SMEEM, por sus siglas en inglés).

En las reuniones de las Ministras y los Ministros responsables de las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) de APEC, los días 9 y 10 de septiembre de 2022, presidida por el Viceprimer Ministro de Tailandia, el Sr. Supattanapong Punmeechaow, el tema central fue la "Recuperación inclusiva de las MIPYME de APEC a través del modelo de economía bio-circular-verde (BCG) y el ecosistema de alto impacto". A su vez, contó con la participación del Consejo Asesor Empresarial de APEC (ABAC) y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN).

Asimismo, en la última reunión del SMEWG se expresaron diversas opiniones sobre la situación actual y preocupación por las diversas conmociones posteriores a la pandemia de COVID-19, que han puesto a prueba el entorno económico mundial para las MIPYMES, especialmente con respecto a su acceso a la financiación. La reunión enfatizó en la necesidad de garantizar que nadie se quede atrás y que todos estén protegidos contra los desafíos económicos futuros, incluso mediante la promoción de un crecimiento inclusivo, que aborde las desigualdades y las barreras, con un enfoque

particular en las MIPYMES, las mujeres y otros grupos, como las personas con discapacidades y las de comunidades remotas y rurales.

Coordinación de instancias nacionales y PYMES

Como una manera de promover instancias de coordinación nacional, nuestro país ha impulsado diferentes mesas en las que se discuten como avanzar hacia un comercio más inclusivo. Ellas son:

- **Mesa de Comercio Inclusivo sector público:** conformada por representantes de los departamentos de asuntos internacionales; de asuntos de género, MIPYMES; y/o, pueblos originarios de los diferentes ministerios sectoriales, su objetivo es ofrecer un espacio de diálogo en las temáticas en cuestión.

- **Mesa de Comercio Inclusivo sector privado:** conformada por representantes de asuntos de MIPYMES, Género y Pueblos Originarios, de las distintas entidades y organizaciones como las micro, pequeñas y medianas empresas, fundaciones, asociaciones gremiales y empresariales, ONGs, entre otras. A través de esta mesa, buscamos ofrecer un espacio de diálogo con el sector privado para abordar aquellas temáticas relacionadas al Comercio Inclusivo, explorar oportunidades de colaboración con el sector privado y difundir actividades y oportunidades que están generando o desarrollando en beneficio de las MIPYMES, asuntos de género y pueblos originarios en el comercio internacional.

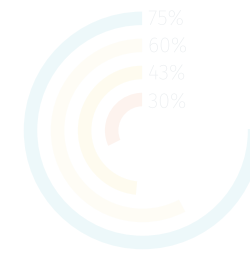
- **Red de Comercio Inclusivo:** Creada para mantener informada a la ciudadanía de todas aquellas actividades que se están llevando a cabo a nivel bilateral, regional y multilateral en materias relacionadas al Comercio Inclusivo, y así poder incentivar y difundir las actividades y oportunidades que están desarrollando en beneficio de las MIPYMES, equidad de género y pueblos originarios.

Conclusiones

Todo el trabajo que se realiza en SUBREI busca apoyar el crecimiento y desarrollo de las MIPYMES en el comercio exterior, a través de mejoras en el acceso a las oportunidades comerciales existentes en el mundo, con el objetivo de ampliar su participación en la economía nacional e internacional y aprovechar los beneficios que surjan de los respectivos acuerdos e instancias de integración.

Es así como las propuestas de capítulos de Pequeñas y Medianas Empresas propuestas por Chile, son cada vez más ambiciosas, ya que el fomento a las PYME forma parte de la agenda del comercio inclusivo que Chile está comprometido en llevar adelante, siendo parte de los objetivos estratégicos para el 2023 de la Subsecretaría de Relaciones Económicas. Asimismo, esta agenda se orienta hacia el objetivo de que los beneficios de la liberalización comercial lleguen a toda la población de forma amplia.

Los desafíos futuros para avanzar en la inserción de las MIPYME en el comercio internacional es seguir trabajando, de forma coordinada entre las agencias de gobierno y las distintas asociaciones gremiales de MIPYME, en todas las regiones del país.



Marcia Banda

Economista de la Universidad de Chile, Master en Comercio y Política Internacional de la Escuela de Políticas Públicas y Gobierno de George Mason University en Virginia, Estados Unidos y es diplomada del Programa de Integración Estratégica de la Sostenibilidad Corporativa de la Universidad Católica de Valparaíso. Posee más de diez años de experiencia en Política Comercial en la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, incluyendo negociación e implementación de Acuerdos Comerciales, representación de Chile en Foros Económicos Multilaterales y contraparte sectorial en temáticas de Género, MIPymes y Pueblos Indígenas. Actualmente se desempeña como Jefa del Departamento de Comercio Inclusivo de la SUBREI.



NUEVAS DIMENSIONES PARA NUESTRA DIPLOMACIA ECONÓMICA

Comercio de servicios e inversiones

Felipe Henríquez Palma y Mariana Pinto Schmidt

RESUMEN

Este artículo examina la práctica actual en la negociación de acuerdos comerciales en materia de servicios e inversiones, y en particular, aborda el contenido de las disciplinas y compromisos que asumen los Estados en sus acuerdos más recientes. En relación al comercio de servicios, este artículo destaca la importancia de los servicios en la economía y su relevancia en el sector exportador de Chile. Por el lado de los compromisos en materia de inversiones, se abordan las críticas a los acuerdos de protección de inversiones y la reacción de los Estados en respuesta a estas críticas, incluyendo la modernización de los estándares de protección y la negociación de la reforma al sistema de solución de controversias entre inversionistas y Estados. Finalmente, el artículo concluye que las nuevas tendencias en el comercio de servicios harán que su inclusión esté cada vez más presente en los Tratados de Libre Comercio y que, ante las críticas al sistema de solución de controversias inversionista-Estado, los Estados adoptarán distintas estrategias para la negociación de futuros acuerdos de inversión.

ABSTRAC

This article examines the current practice in the negotiation of trade agreements in services and investment, and in particular, addresses the content of the disciplines and commitments undertaken by States in their most recent agreements. Regarding trade in services, this article highlights the importance of services in the economy and their relevance in Chile's export sector. On the side of investment commitments, this article addresses the criticism against investment protection agreements and the reaction of the States in response to this criticism, including the modernisation of the standards of protection and the negotiation of the reform of the investor-State dispute settlement system. Finally, the article concludes that new trends in trade in services will increasingly lead to their inclusion in Free Trade Agreements and that, in the face of criticism against the investor-State dispute settlement system, States will adopt different strategies for the negotiation of future investment agreements.

Introducción

Los acuerdos comerciales modernos, en sus inicios, se enfocaron casi exclusivamente en el comercio de bienes. Sin embargo, a medida que el comercio internacional de servicios fue creciendo en importancia y la inversión extranjera fue aumentando sus flujos y reforzando su interacción con el comercio, los servicios y las inversiones comenzaron a estar cada vez más presentes en las negociaciones internacionales. Un ejemplo de esto es el Acuerdo de la OMC de 1994, el cual - a diferencia del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1947 - incorporó los servicios y, en cierta medida, las inversiones, al libro de normas del comercio multilateral.

Comercio de servicios

¿Qué son los servicios?

No existe una definición universal de servicios. Podemos decir que un servicio es una acción o conjunto de acciones destinadas a satisfacer una necesidad de un consumidor. La principal característica de los servicios, que además los diferencia de las mercancías, es su carácter intangible.

Ni el Acuerdo de la Organización Mundial del Comercio (OMC) ni los Tratados de Libre Comercio (TLCs) definen los servicios, sino que contemplan cuatro modos de suministro (internacional) de los mismos, dependiendo si este suministro es transfronterizo (modo 1), si el consumidor se traslada al país del prestador (modo 2), si el prestador tiene presencia comercial en el país del consumidor (modo 3) o si el prestador se traslada al país del consumidor (modo 4).

Por otra parte, la OMC clasifica los servicios en 12 sectores, los que a su vez se dividen en 166 subsectores⁶¹. Entre los doce sectores, encontramos

los servicios prestados a las empresas (que incluyen, por ejemplo, a los servicios profesionales), servicios de comunicaciones, servicios de distribución, servicios de enseñanza, servicios relacionados con el medio ambiente, servicios financieros, servicios de transporte y servicios de turismo y relacionados con los viajes.

Esta forma de clasificar los servicios ha sido objeto de críticas, porque no reflejaría adecuadamente de qué manera el comercio de servicios se desarrolla en la realidad, sobre todo a raíz de la evolución tecnológica. Sin embargo, si bien estas críticas tienen fundamentos, estas clasificaciones, más que reflejar fielmente la realidad, lo que buscan es permitir a los países decidir sobre qué servicios y bajo cuáles modos de suministro, van a asumir compromisos internacionales.

Importancia de los servicios en la economía

El comercio internacional de servicios desempeña un papel cada vez más importante en la economía mundial y en la vida de las personas. Los servicios son fundamentales para las actividades económicas, lo que es evidente, por ejemplo, en el caso de los servicios financieros, el transporte, la logística y las telecomunicaciones.

La importancia de los servicios en la economía ha aumentado también con el proceso⁶² de "servicificación" que se ha ido produciendo en las manufacturas, ya que ellas incorporan cada día más servicios en su producción y comercialización.

Asimismo, la digitalización y, en general, el desarrollo tecnológico, han ido abriendo nuevas oportunidades para los servicios y su exportación.

De acuerdo a datos de la OMC, el comercio de servicios ha crecido considerablemente en las

⁶¹ Lista de clasificación sectorial de los servicios de la OMC, documento MTN. GNS/W/120

⁶² Miroudot, S. and C. Cadestin (2017), & Services In Global Value Chains: From Inputs to Value-Creating Activities", OECD Trade Policy Papers, No. 197, OECD Publishing, Paris.

últimas décadas y más rápido que el comercio de mercancías; y en términos de valor añadido, los servicios representan alrededor del 50% del comercio mundial⁶³. En las economías de ingresos medios, los servicios constituyen más de un tercio del empleo y más de la mitad del producto interno bruto, mientras que en las economías de ingresos altos, incluido Chile⁶⁴, representan alrededor de dos tercios del empleo y el PIB.⁶⁵

Como correctamente señala el Manual Exportación de Servicios y Aprovechamiento de los Tratados de Libre Comercio de la SUBREI⁶⁶, los servicios están asociados con:

- **Reducción de la pobreza:** El comercio de servicios contribuye a la reducción de la pobreza, a través de la creación de nuevos empleos y el impacto en el incremento de su demanda.

- **Impacto positivo en el empleo:** A nivel mundial, los servicios comprenden más del 50% del empleo y la mayor parte de los nuevos puestos de trabajo.

- **Mejores salarios:** En los últimos años, el crecimiento de los salarios del sector servicios ha sido superior al manufacturero y el agrícola.

- **Innovación:** Al ser intensivos en el uso de tecnologías e investigación, los servicios contribuyen al proceso de innovación.

- **Impacto de ciclos económicos:** En el contexto de las crisis económicas, el comercio de servicios ha demostrado ser más resiliente que el comercio de bienes.

⁶³ Informe sobre el Comercio Mundial 2019 - OMC

⁶⁴ Según el Manual Exportación de Servicios y Aprovechamiento de los Tratados de Libre Comercio (2021), los servicios representan alrededor del 63% del PIB de Chile.

⁶⁵ Informe sobre el Comercio Mundial 2019 - OMC

⁶⁶ Esta primera edición del Manual, del año 2021, fue desarrollada por el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile a solicitud de la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales (SUBREI).

- **Atracción de inversiones:** Tanto por su contribución al PIB y al empleo, como por ser insumos indispensables para la economía, los servicios son críticos en la atracción de inversiones.

- **Inserción en cadenas de producción:** Dada la fragmentación de la producción, la provisión externa de servicios, por empresas especializadas, ha aumentado en número y complejidad.

- **Alternativa de diversificación:** Los servicios se presentan como alternativa para diversificar las economías, en nuevas áreas de alto valor agregado e inserción en cadenas globales de valor.

Exportación de servicios de Chile

En los últimos años, el sector servicios ha sido uno de los más dinámicos de la economía chilena y las exportaciones de servicios han crecido a tasas mayores que los bienes, representando actualmente entre el 10% y 15% de las exportaciones totales del país.

De acuerdo a datos del Servicio Nacional de Aduanas (SNA), las exportaciones de servicios no tradicionales (excluyendo transporte y turismo) de Chile se sextuplicaron entre 2003 y 2019, llegando a totalizar más de 1.200 millones de dólares, teniendo una caída el año 2020 producto de la crisis del COVID-19. Los servicios no tradicionales representan alrededor del 45% de la exportación total de servicios en Chile y cerca de 170 tipos de servicios. Cabe señalar que las MIPYMEs son responsables de aproximadamente el 50% de las exportaciones de servicios no tradicionales del país.⁶⁷ En los últimos 15 años, las empresas que exportaron servicios aumentaron significativamente, llegando a casi 700.

⁶⁷ Según cifras del Banco Central de Chile

⁶⁸ Según cifras del Servicio Nacional de Aduanas y el Servicios de Impuestos Internos

Según el SNA, el principal destino de las exportaciones chilenas de servicios, es Estados Unidos, seguido por Perú, Colombia y Argentina. De acuerdo a la OMC, en 2021 los principales servicios exportados por Chile fueron transporte y turismo, seguidos por servicios financieros y servicios de tecnología de la información y las comunicaciones (TICs).⁶⁹

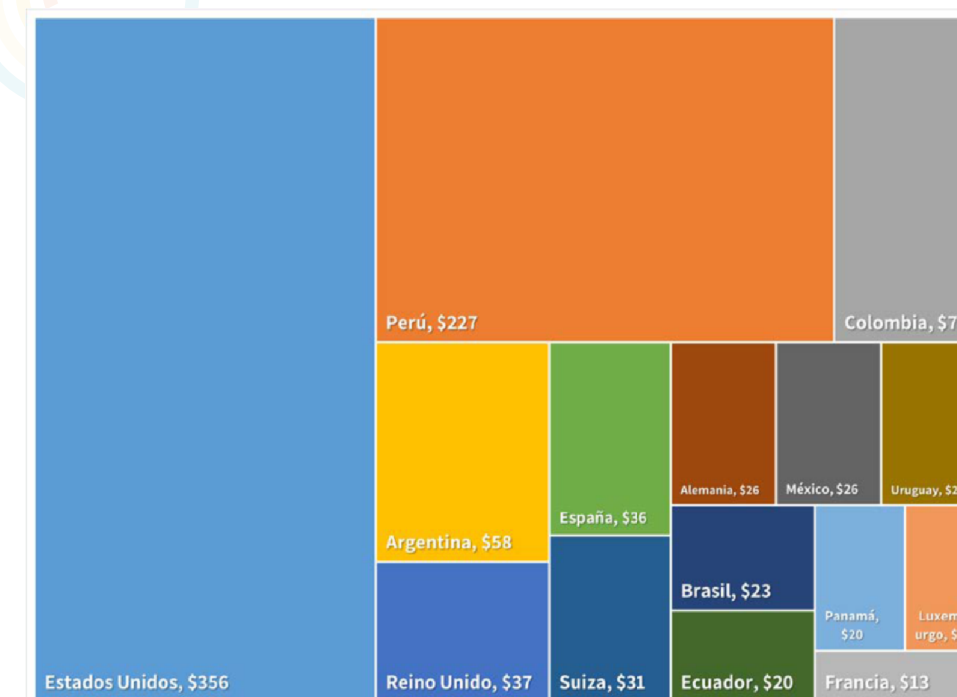


Gráfico sobre principales destinos de las exportaciones de servicios no tradicionales chilenos. Año 2020. En millones de USD. Elaborado a partir de información del Departamento de Información Comercial y Análisis de Datos, Dirección de Estudios-SUBREI. Con cifras del Servicio Nacional de Aduanas.

Además, Chile cuenta con 21 acuerdos comerciales que cubren el comercio de servicios, con 56 economías, de cuatro continentes y que representan más del 80% del comercio mundial de servicios.⁷⁰

El objetivo de estos instrumentos es otorgar a los exportadores de servicios un marco de transparencia y certeza jurídica, respecto al tratamiento que se les

dará en el país del consumidor de sus servicios. Ello, a través de los siguientes compromisos principales:

- **No Discriminación:** compromiso de otorgar a los servicios y proveedores de servicios del otro país, un trato no menos favorable que el otorgado a los nacionales (trato nacional) o a otros extranjeros (nación más favorecida).

- **Acceso a los Mercados:** compromiso de no aplicar restricciones cuantitativas (por

ejemplo, al número de proveedores de servicios o de operaciones de servicios) o de los tipos de persona jurídica o empresa conjunta, para suministrar un servicio.

Los Servicios en los Acuerdos Comerciales

El principal logro de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales, iniciada en 1986, fue, sin duda, la creación de la OMC. Otro resultado notable fue dar origen al primer instrumento multilateral sobre servicios, el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, el cual aplica actualmente a los 164 Miembros de la OMC, entre ellos, Chile.

- **Transparencia:** compromiso de publicar las leyes y normas que afecten al comercio de servicios. Respecto de las regulaciones en proyecto, en la medida de lo posible, se deben realizar consultas públicas y responderse.

Además de los capítulos de servicios, en los TLCs se suelen incorporar otros capítulos específicos para determinados sectores o modos de prestación. Es el caso de los capítulos de Telecomunicaciones, Comercio Electrónico y Entrada Temporal de personas de Negocios.

⁶⁹ https://www.wto.org/spanish/res_s/statistics/tradeserv_stat_s.htm

⁷⁰ Fuente: SUBREI.

Inversiones

Importancia de las inversiones en la economía y los acuerdos internacionales de inversión

Las inversiones constituyen un aporte fundamental al desarrollo de los países, ya que generan trabajo, relaciones comerciales, infraestructura, productos, servicios, pago de impuestos, conocimiento, capacitación y tecnología.

Considerando además que las inversiones fluyen a nivel internacional, es que la mayoría de los países hacen importantes esfuerzos por atraer inversión extranjera.

Existe un vínculo muy estrecho entre inversiones y comercio, ya que para que exista comercio, debe haber inversión. Por ello se dice que son las dos caras de la misma moneda. Esto se ha hecho más evidente en la era de las cadenas globales de valor.

Por estos motivos, muchos acuerdos comerciales incluyen compromisos en diversos ámbitos relacionados con la inversión, como la protección de las inversiones, la liberalización de las inversiones y la facilitación de las inversiones. En algunos TLCs se incluyen capítulos de inversiones con obligaciones en favor de los inversionistas extranjeros que invierten en el país receptor de la inversión.

Disciplinas principales en los Acuerdos Internacionales de Inversión

Los Acuerdos Internacionales de Inversión (AII), se aplican respecto de las medidas que adopte o mantenga un Estado Parte respecto de los inversionistas de la otra Parte y de sus inversiones cubiertas, en relación a los compromisos sobre protección de la inversión extranjera adquiridos, garantizando un determinado nivel de protección al inversionista de una Parte que invierte en el territorio (central, regional y local) de otra Parte. Estos acuerdos suelen incluir mecanismos para la solución

de controversias entre los inversionistas y el Estado receptor de la inversión. Estos mecanismos, además de buscar otorgar garantías de imparcialidad a los inversionistas, tienen el objetivo de evitar que las controversias con inversionistas extranjeros se conviertan en conflictos diplomáticos entre el Estado receptor de la inversión y el país de origen del inversionista.

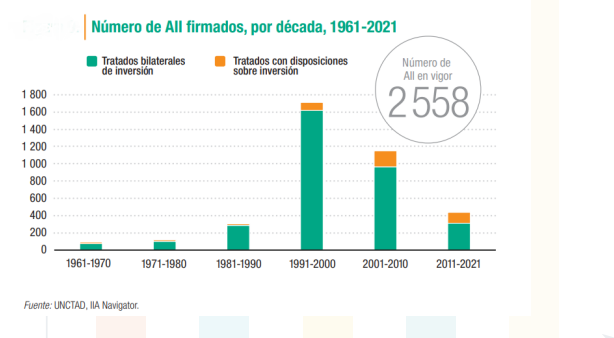
Estos acuerdos pueden existir como parte de un capítulo de un TLC o como acuerdos autocontenidos, es decir, instrumentos independientes que existen fuera de un TLC. Son los llamados Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones (APPRI).

Los principales estándares de protección contenidos en este tipo de acuerdos son los siguientes:

- **Trato nacional.**
- **Trato de la nación más favorecida.**
- **Expropiación e indemnización.**
- **Nivel mínimo de trato / Trato justo y equitativo.**

Críticas al sistema de solución de controversias

La década de los 90 del siglo pasado, dio origen a una proliferación de acuerdos de inversión. Sin embargo, a medida que los inversionistas fueron demandando a los Estados receptores de inversión, en base al mecanismo de solución de controversias inversionista-Estado, fueron también surgiendo críticas a este mecanismo y a la actuación de los árbitros.



Las principales críticas dicen relación con la percepción de injusticia, la facultad exclusiva del inversionista para demandar al Estado y las experiencias negativas de los Estados demandados que han enfrentado arbitrajes en que se cuestionan sus políticas estatales y su derecho a regular para adoptar medidas para alcanzar objetivos legítimos de política pública.

La argumentación en torno a estas críticas varía entre la inconsistencia de las decisiones arbitrales, la limitación al derecho a regular, la falta de transparencia en los procedimientos, el alto costo del arbitraje de inversiones y las cuantiosas indemnizaciones por daños y perjuicios muchas veces otorgadas a los inversionistas, la naturaleza ad hoc del arbitraje de inversión - por ser considerado como no apto para controversias sobre medidas adoptadas por el Estado - y el conflicto de intereses o sesgo percibido de los árbitros a favor de los inversionistas. Todos estos aspectos han sido abordados por académicos y profesionales del arbitraje.

Estas críticas dieron origen a extensas discusiones sobre reformas al sistema de solución de controversias en muchos Estados, la Unión Europea (UE), el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI), la Comisión de Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) y en otros foros internacionales. Una de las reformas, impulsada por la UE, es aquella que actualmente se discute en el Grupo de Trabajo III de la CNUDMI que evalúa, entre otras cosas, la creación de una Corte Multilateral de Inversiones con jueces a tiempo completo y un órgano de apelación.

Respuesta a las críticas contra los AII

Actualización de los estándares de protección

En cada nueva negociación en materia de protección de inversiones y a medida que existe más desarrollo jurisprudencial y doctrinario en la

materia, los Estados van actualizando los estándares de protección de inversiones. Asimismo, se toman en consideración tendencias modernas que tienden a reflejar de mejor forma el entendimiento de los negociadores y a otorgar un margen más amplio al Estado para ejercer su derecho a regular.

En relación a las obligaciones sustantivas de los AII, muchos acuerdos recientes han incorporado elementos que aclaran el contenido de los estándares de protección comprometidos:

- En las obligaciones de prohibición de discriminación sobre **trato nacional** y trato de la **nación más favorecida**, se califica el trato que debe otorgarse a los inversionistas y a sus inversiones cubiertas indicando que la comparación debe realizarse respecto de circunstancias similares. A su vez, los acuerdos más recientes aclaran lo que debe entenderse por "circunstancias similares".

- El **nivel mínimo de trato** que debe otorgarse a las inversiones cubiertas se define en conformidad al derecho internacional consuetudinario, incluyendo la obligación de otorgar un "trato justo y equitativo"⁷¹, que a su vez incluye la no denegación de justicia en conformidad con el principio del debido proceso y la "protección y seguridad plenas". Asimismo, se ofrecen una serie de aclaraciones que tienen como objetivo limitar el contenido del estándar.⁷²

- Respecto de la **expropiación indirecta**, se establecen factores a considerar por un tribunal arbitral para determinar la existencia de una expropiación indirecta.⁷³

⁷¹ En el Acuerdo en Principio entre Chile y la UE, se siguió otro enfoque respecto del "Trato Justo y Equitativo". En lugar de limitar su contenido al derecho internacional consuetudinario, se optó por enumerar expresamente las medidas o series de medidas que podrían constituir un incumplimiento de la obligación.

⁷² Una aclaración importante, es aquella contenida en CPTPP, respecto de las expectativas legítimas que indica que "[p]ara mayor certeza, el simple hecho de que una Parte adopte u omita adoptar una acción que pudiera ser incompatible con las expectativas del inversionista, no constituye una violación de este Artículo, incluso si como resultado de ello hay una pérdida o daño en la inversión cubierta.

⁷³ Por ejemplo, en el Acuerdo en Principio entre Chile y la UE se consideran los siguientes factores: el impacto económico de la medida o series de medidas; la duración de la medida o series de medidas y el carácter de la medida o series de medidas, incluyendo su objetivo, propósito y contexto.

- Asimismo, también respecto de la **expropiación indirecta**, se aclara que los actos regulatorios no discriminatorios de una Parte que tienen como fin proteger objetivos legítimos de bienestar público (tales como la salud pública y el medioambiente), no constituyen expropiación indirecta, excepto en circunstancias excepcionales.

Por otro lado, se han ido incorporado nuevas disposiciones que tienden a balancear los compromisos asumidos por el Estado en favor de los inversionistas:

- Se reafirma la importancia de la **Responsabilidad Social Corporativa/ Conducta Empresarial Responsable** mediante el compromiso de los Estados de alentar a las empresas en sus territorios a incorporar voluntariamente en sus políticas internas los estándares, directrices y principios de responsabilidad social corporativa/conducta empresarial responsable reconocidos internacionalmente.

- Se reconoce y resguarda el **derecho a regular de los Estados**, en consecución de objetivos legítimos de política pública. Uno de los efectos que tiene este reconocimiento es que se busca reflejar la intención de los Estados Parte del acuerdo en cuanto a que las obligaciones asumidas no se deberán interpretar como un compromiso de una Parte a no modificar su marco jurídico y reglamentario, incluso de una manera que pueda afectar negativamente a las inversiones cubiertas o a las expectativas de ganancia del inversionista.⁷⁴

Adicionalmente, en los acuerdos más recientes, también se han ido introduciendo mejoras al **Mecanismo de Solución de Controversias Inversionista-Estado**. Entre las disposiciones más recientes se encuentran las siguientes:

- Se limitan expresamente las pérdidas o daños que se pueden recuperar a aquellas en las que

se incurrieron en calidad de inversionista de una parte. Asimismo, se limita la compensación a daños pecuniarios e intereses.

- Se establece que los árbitros estarán sometidos a un Código de Conducta, que incluye normas éticas tales como reglas sobre conflicto de intereses y de imparcialidad e independencia.

- Se incluyen disposiciones sobre el procedimiento, que tienen como objetivo desincentivar las demandas frívolas, incluyendo a través del establecimiento de un procedimiento expedito para revisar reclamaciones que carecen de fundamento legal.

- Se mejoran los estándares de transparencia para los procedimientos de arbitraje, incluyendo audiencias abiertas, documentos y laudos a disposición del público y la participación de amicus curiae.

Grupo de Trabajo III de la Comisión de Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI):

El Grupo de Trabajo III de la Comisión de las Naciones Unidas para Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) actualmente trabaja en una propuesta de reforma al sistema de solución de controversias entre inversionistas y Estados (SCIE).

En este grupo de trabajo avanza de forma paralela con varias propuestas de reforma al SCIE. Por un lado, se debaten reformas para resolver distintas inquietudes relacionadas con el aspecto procedimental de la solución de controversias entre inversionistas y Estados, como un Código de Conducta para árbitros y jueces, o reglas de procedimiento. Por otro lado, se avanza en la negociación de aspectos estructurales del sistema de SCIE, como la creación de una Corte Multilateral de Inversiones de carácter permanente.

Este grupo de trabajo espera dar respuesta a varias de las preocupaciones que han manifestado los países en relación al sistema de SCIE.

⁷⁴ Esta aclaración sobre el Derecho a Regular de los Estados fue expresamente incluida en el Acuerdo en Principio entre Chile y la UE.

Principalmente se trabaja en reformas que aborde la falta de consistencia, coherencia, predictibilidad y correctitud de los laudos arbitrales emitidos por un tribunal en casos entre inversionistas y Estados; los conflictos de interés de los árbitros; el costo y duración de los procedimientos; y el financiamiento por terceros, entre otros.⁷⁵

Alternativa a la Protección de Inversiones: Acuerdo sobre la Facilitación de las Inversiones para el Desarrollo de la OMC

En el contexto global actual, en que los flujos de inversión y de comercio son cada vez más integrados e interdependientes en las cadenas globales de valor, se llevan a cabo las negociaciones sobre un futuro Acuerdo sobre la Facilitación de las Inversiones para el Desarrollo en la OMC.⁷⁶ Esta negociación de carácter plurilateral nace de una Iniciativa Conjunta de un grupo de Miembros en desarrollo y menos adelantados de la OMC⁷⁷, cuyo objetivo es mejorar el clima de inversiones y reducir los costos de hacer negocios, especialmente a través de mejorar la transparencia, agilización de procedimientos y la promoción de la cooperación internacional.

Cabe destacar que el futuro Acuerdo sobre Facilitación de las Inversiones para el Desarrollo es diferente a un acuerdo internacional de protección de inversiones. Desde el principio de las discusiones,

⁷⁵ Para más detalles e información sobre el trabajo del Grupo de Trabajo III de la CNUDMI, ver: https://uncitral.un.org/es/working_groups/3/investor-state.

⁷⁶ Esta iniciativa es co-coordinada por Chile y la República de Corea y es apoyada por un número creciente de Miembros de la OMC. Hoy en día participan más de 110 Miembros de la Organización, lo que significa una participación de 2/3 de la membresía OMC y una gran representación geográfica. La mayoría de los participantes son países en desarrollo, incluyendo 20 países menos adelantados.

⁷⁷ En abril de 2017 el grupo de Amigos de la Facilitación de Inversiones para el Desarrollo (FIFD) dio inicio a los debates sobre la facilitación de las inversiones para el desarrollo. Este grupo está integrado por 18 miembros en desarrollo y menos adelantados (Argentina; Brasil; Chile; China; Colombia; Gambia; Guatemala; Hong Kong, China; Kazajistán; Liberia; Mauritania; México; Nigeria; Pakistán; Qatar; República de Corea y Uruguay), y es coordinado por China.

los participantes excluyeron expresamente del acuerdo el acceso a los mercados, la protección de inversiones y la solución de controversias inversionista-Estado, disciplinas y compromisos propios de los capítulos de servicios e inversiones de un TLC. Por el contrario, el Acuerdo sobre Facilitación de las Inversiones para el Desarrollo se aplicará respecto de todas las actividades de inversión en todos los sectores y contemplará un conjunto de políticas y acciones que tienen el objetivo de facilitar a los inversionistas y empresas a establecerse y expandir sus inversiones, así como a conducir sus negocios.

Se espera que estas negociaciones concluyan durante el año 2023.

Comentarios Finales

Las tendencias observadas hacen prever que el comercio de servicios seguirá creciendo en importancia, en términos de empleo, porcentaje del PIB, demanda, valor agregado y participación en el comercio internacional. Los avances en digitalización seguirán facilitando la prestación de nuevos servicios a distancia; el aumento del poder adquisitivo en el mundo en desarrollo generará más demanda de servicios sofisticados; y la progresiva crisis ambiental, permite anticipar un crecimiento de los servicios relacionados con el medioambiente. Asimismo, las complejidades regulatorias que afectan al comercio de servicios en numerosos mercados, pueden ser abordadas a través de mayor cooperación internacional. Estos factores indican que las negociaciones de servicios estarán cada vez más presentes en los acuerdos comerciales y se expandirán a nuevos temas y disciplinas.

Por el lado de las inversiones, se espera que los Estados continúen sus esfuerzos en la atracción de inversiones y la celebración de tratados de inversión seguirá siendo uno de los elementos para lograr ese objetivo. Sin embargo, es esperable que los países tomen diferentes direcciones en sus negociaciones. Por una parte, habrá países

que querrán mantener el sistema actual y optarán por concluir tratados modernos o actualizar los antiguos. Algunos optarán por el mecanismo de la corte permanente. Habrá otros países que eliminen progresivamente el mecanismo de solución de controversias inversionista-Estado de sus acuerdos, optando por limitar las controversias a aquellas que se susciten entre Estados. Y, por último, también habrá países que prefieran optar por acuerdos que faciliten la inversión. Todas estas alternativas no son excluyentes una de la otra, por cuanto es

posible que las diferentes opciones se consideren conjuntamente, o que se decida una estrategia diferente con cada socio comercial. Lo que sí es claro, es que la gran mayoría de los Estados están adoptando diferentes estrategias para hacer frente a las críticas que existen respecto de la protección de las inversiones y el mecanismo de solución de controversias inversionista-Estado.



Felipe Henríquez Palma

Diplomático comercial de la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales de Chile (SUBREI). Actualmente se desempeña como Punto Nacional de Contacto (PNC) de Chile para las Líneas directrices de la OCDE sobre Empresas Multinacionales y jefe de la División de Conducta Empresarial Responsable (CER). Además, cuenta con amplia experiencia como negociador de Acuerdos Comerciales, de Servicios Aéreos y de Reconocimiento Mutuo de Títulos. Entre 2016 y 2021, fue Consejero en la Misión Permanente de Chile ante la Organización Mundial del Comercio (OMC), en Ginebra, encargado de Comercio de Servicios, Inversiones, Comercio Electrónico y Comercio y Medio Ambiente. Cuenta con un Master Ejecutivo en Gobernanza y Elaboración de Políticas Ambientales del Graduate Institute (Ginebra, Suiza) y es abogado de la Universidad de Concepción (Chile).



Mariana Pinto Schmidt

Asesora legal de la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales (SUBREI). Actualmente se desempeña en la División de Inversiones, Servicios y Economía Digital como negociadora de tratados de inversión y representando a Chile en diferentes foros internacionales en materia de inversiones. Es abogada de la Universidad de Concepción y LLM en Derecho Internacional de la Universidad de Edimburgo.



LOS DESAFÍOS DE LAS EMPRESAS LIDERADAS POR MUJERES

Nicole Verdugo

Presidenta Cámara de Mujeres y Negocios

Presidenta Women Economic Forum Chile

Las exigencias del siglo XXI con una mayor competitividad global, sostenibilidad y compromiso con los ODS y los nuevos compromisos del ESG (gobierno ambiental, social y corporativo, por su sigla en inglés) nos invitan a tomar conciencia de la responsabilidad de asumir un ecosistema con la participación de todos los actores y poder disminuir las brechas, barreras y dificultades que enfrentan hoy las empresas lideradas por Mujeres.

Sabemos por diferentes estudios que las mujeres enfrentan los obstáculos al acceso a los recursos, la marginación financiera, la brecha digital, los roles de género en la economía del cuidado y el trabajo no remunerado. En este escenario el cierre de la brecha económica entre hombres y mujeres tomaría 268 años en cerrarse al ritmo actual de cambios (FEM 2021).

Existen prejuicios históricos que impiden que las mujeres tengan la misma clase de oportunidades económicas, sociales y políticas que los hombres. En este sentido, hay que considerar las diferentes barreras que tradicionalmente han enfrentado las mujeres en diferentes sectores, tales como: la segregación sectorial, el acceso a recursos (como: tierras, capital), la carga de las labores de cuidado, etc. Cada uno de estos obstáculos impacta la posición de este grupo en el sistema económico.

Sabemos que la crisis sanitaria de la pandemia COVID 19 nos afectó de manera global y sobre todo, en distintas dimensiones en la vida cotidiana. El teletrabajo y las restricciones provocaron efectos en las empresas lideradas por las mujeres y hoy nos encontramos con retrocesos incalculables en diferentes ámbitos económicos y laborales. La participación laboral de las mujeres experimentó un retroceso de cerca de 10 años en el peor momento de la crisis.

A pesar de que Chile ya ha logrado “controlar” la pandemia a través de las altas tasas de vacunación, la reinserción laboral femenina ha avanzado a un ritmo menor que la de los hombres, y muchas mujeres han optado por emprender (en muchas ocasiones informalmente) como respuesta para sustentarse económicamente.

En materia comercial, las micro, pequeñas y medianas empresas tienen un importante peso en el desarrollo económico del país. Y en ese sentido, en lo referente a emprendimiento, las empresas más afectadas siempre están en los sectores donde las mujeres son mayormente representadas (turismo, gastronomía, servicios de cuidado, etc.). Las empresas lideradas por mujeres son las principales afectadas por las consecuencias de la pandemia, y esta situación resulta agravadas por la crisis económica global y la guerra en Ucrania.

En este escenario es necesario ir más allá y no solo abordar las dificultades, no solo indagar para poder encontrar la justificación que nos permita eliminar las brechas de género que persisten en el rubro comercial, promover el acceso de más mujeres a trabajos formales no precarizados, lograr recuperar y reactivar sus empresas y poder llegar a la internacionalización como el camino lógico del crecimiento exitoso de sus empresas.

La internacionalización es una fase relevante en el crecimiento de las empresas, de su competitividad y sus ganancias. Este proceso lleva de por sí, la incorporación de las condiciones necesarias para integrarse en el mercado internacional, más allá de la exportación de sus bienes y servicios. Las MiPYMES se encuentran en un punto crucial al momento de la decisión de la internacionalización de su empresa, y más aún cuando deciden llevarlo a la práctica. Dentro de los procesos de internacionalización de MiPYMES, existe en el mundo empresarial un incremento de las mujeres en los últimos años en los roles de liderazgos dentro de estas empresas, en la actividad emprendedora, en la participación de los directorios y en los procesos de toma de decisiones, pero, aun así, las empresas que son propiedad de mujeres siguen siendo más pequeñas, generan menor rentabilidad, son menos eficientes y presentan menos tasas de crecimiento en el tiempo en comparación con aquellas lideradas por hombres (BID,2015).

Al avance de la globalización se suman otros dos componentes esenciales al día de hoy, estos son la tecnología y el capital humano. La tecnología resulta fundamental en el proceso de internacionalización puesto que implica la lucha contra la obsolescencia y se suele trabajar mediante I + D, acrónimo para Investigación y Desarrollo, que se refiere a las actividades realizadas por las organizaciones o empresas en favor de la mejora de sus productos, procesos y servicios existentes o en la creación de nuevos exportables.

Las políticas comerciales no son neutras en cuanto a su impacto en el género, estas pueden reducir o reforzar desigualdades de género existentes. En esta línea, es que se deben mejorar los esfuerzos para volver la política comercial sensible al género.

Dentro de las herramientas que pueden ayudar a la incorporación de esta perspectiva podemos referirnos a: la generación de datos sobre comercio y género, la evaluación del impacto del comercio en la vida de las mujeres, la transversalización del enfoque de género en disciplinas comerciales, la promoción del emprendimiento exportador de las mujeres, la implementación de capítulos de género en los acuerdos comerciales, entre otras. Además, en favor del ODS 5 sobre igualdad de género, en materia comercial se requiere que las mujeres participen y sean representadas en las negociaciones, puesto que es la única forma en la que estas podrán beneficiarse también de la expansión comercial.

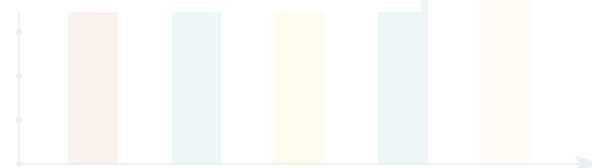
Diversos estudios han concluido que una mayor presencia de mujeres en cargos gerenciales y directorios está relacionada con un mejor desempeño empresarial, al igual que afirman que la igualdad entre hombres y mujeres ayuda a reducir la pobreza y genera mayores niveles de capital humano para el futuro (BID, 2015). En este contexto, alcanzar la equidad de oportunidades entre mujeres y hombres para el emprendimiento de sus negocios se encuentra alineado con los desafíos globales de desarrollo en la transformación digital y la sustentabilidad. Identificar estas variables es crucial tanto para reducir estas brechas como para reconocer como influye en la posibilidad internacionalizar con éxito sus emprendimientos.

Generar condiciones óptimas para mejorar las capacidades emprendedoras no solo influye en el desarrollo económico del país, sino que además, aporta en el camino a lograr las metas planteadas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de Naciones Unidas número 5: Igualdad de género,

número 8: Trabajo decente y crecimiento económico, número 10: Reducción de las desigualdades, número 11: Ciudades y comunidades sustentables y número 17: Alianzas para lograr los objetivos.

Tenemos la convicción que para lograr el desafíos de poder alcanzar las mejoras que se requieren, se necesita el diálogo entre los diferentes estamentos involucrados en el proceso. Para ello estamos fomentando hoy desde los diferentes organizaciones de mujeres, involucrar a los tomadores de decisión del mundo público, corporativo y los proveedores para promover las políticas públicas y empresariales dirigidas a resolver las brechas y barreras que existen actualmente para la

incorporación de mujeres en el proceso completo de crecimiento emprendedor, donde la meta es la internacionalización de sus negocios. Esta iniciativa parte desde el compromiso de alcanzar una mayor y más activa participación de las mujeres en el comercio nacional e internacional y beneficiarse de las políticas públicas y las ventajas del mercado para el éxito de las empresas.



Nicole Verdugo

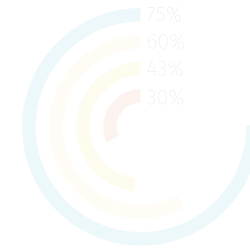
Licenciada en Letras, con mención en Filología clásica en Lengua francesa de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Es Diplomada y Master en Marketing Retail y Comercio en Servicios y en Incorporación del Enfoque de Género en las Políticas Públicas de FLACSO. Consultora en Gestión de Personas y Desarrollo de Talentos Organizacionales. Fue jefa del Depto. de Género de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales de la Cancillería. Creó el Programa Mujer Exporta y la incorporación de género para empresas lideradas por mujeres en actividades de comercio internacional.



Coordinadora del Grupo Técnico de Género (GTG) de la Alianza del Pacífico y Co-creadora de la plataforma de género "Connect America" de la AP "Mujeres Empresarias de Alianza del Pacífico" y del Programa Mujer Exporta de ProChile.

Forma parte de la Organización de las Caminatas de mentoreo de Voces Vitales, creada en 1997 en Estados Unidos por Hillary Clinton. Actualmente, la red está presente en 142 países de América Latina y el Caribe, África, Asia, Europa y el Medio Oriente. Actualmente, es mentora para el Programa "Mujeres Líderes del Cono Sur" y Presidenta de la Cámara de Mujeres y Negocios. Forma parte de la organización benéfica "TOP Person".

A partir de diciembre del año 2020 fue nombrada como Presidenta del Women Economic Forum- FORUM- de Chile. Este año 2022 forma parte del selecto grupo de mujeres líderes de G100 a nivel global, que congrega a las 100 mujeres líderes del planeta en el marco del Women Economic Forum Global.



Reflexiones Finales

Embajador (r) Eduardo Galvez C.

1. La primera reflexión sobre el tema y el contenido de las contribuciones a este número de la revista dedicado a la política exterior y diplomacia económica es que **se trata de un tema importante y en muchos casos prioritario** dentro de lo que han sido las relaciones internacionales de las últimas décadas.

2. Un segundo punto es que **para Chile en particular ha sido un área de nuestra política exterior y diplomacia que es ampliamente reconocida como exitosa** a partir de las cifras de crecimiento, destacadamente en materia de comercio internacional, aumento del producto y reducción de la pobreza; sin perjuicio de las limitaciones que hoy se reconocen y permiten hablar de la necesidad de trabajar en reformas para una nueva etapa.

3. Un tercer punto a destacar de los contenidos de la revista es que hoy **estamos en una coyuntura diferente** a nivel del sistema internacional y de la política nacional.

Es difícil disociar nuestra experiencia de integración positiva a la economía mundial de la realidad de la globalización, que es el contexto económico internacional desde la década de los 90 del siglo pasado. No obstante, la globalización, hoy se encuentra cuestionada y en una etapa de retroceso. El término desglobalización es demasiado burdo para reflejar lo que está pasando. Pero si no es exacto hablar de desglobalización en todo caso podemos reconocer un mundo de globalización lenta en términos de reducción de la apertura y de la amplitud de los intercambios a nivel global, de lo cual tenemos que hacernos cargo en nuestra política exterior.

Detrás de esta nueva realidad se encuentran cambios políticos y geopolíticos que se ven reforzados por la experiencia reciente con la pandemia de los años 2020 y 2021 y las consecuencias de la guerra en Ucrania a partir de la invasión de Rusia el 2022.

Hoy se vive a partir de nuevas tendencias dominantes en el comercio internacional alejadas de la apertura e interdependencia sin fronteras, tendencias ya sea de regionalización, restricciones nuevas al comercio y los intercambios financieros, entre otros fenómenos.

Como lo señala Hyun Song Shin, economista del Banco de Pagos Internacionales: “El punto máximo de la globalización se alcanzó alrededor del 2008, antes del momento de la gran crisis financiera de ese año. En ese momento las exportaciones equivalían a alrededor de un 39% del PIB mundial. Desde esa fecha ellas retroceden lentamente, llegando a un 17% el 2022. Las tensiones entre Estados Unidos y China a partir del 2016, la pandemia, que ha mostrado la alta dependencia del Occidente - en máscaras, medicamentos, chips electrónicos- y ahora la guerra en Ucrania han terminado minando la confianza respecto del beneficio absoluto de la apertura comercial”.

Por su parte, el real instituto El Cano, en su último informe sobre el mundo en 2023, saca como conclusiones que “A lo largo de 2023 continuará la reestructuración de la globalización que ya lleva en marcha varios años y que probablemente desembocara en una menor integración de la economía mundial, mayor proteccionismo, control de inversiones y movimientos de capital, extensión, cierta reversión de las cadenas globales de suministro y crecientes problemas de la gobernanza económica global por la rivalidad entre grandes potencias”.

4. Una cuarta reflexión a partir de los artículos de la revista es la necesidad de reconocer que **una estrategia de inserción en la economía global, junto con atender al contexto internacional debe responder al modelo de desarrollo del país.** El modelo de desarrollo manda. Si este cambia eso debe permear nuestra política comercial y de integración económica al mundo. Este es un punto que se destaca en las reflexiones y propuestas para reformular nuestra política pública de integración económica al mundo.

Muchas de las tendencias externas que se imponen para reformular las bases de la globalización, como la adaptación de las economías a las exigencias de responder al cambio climático y otras variables de sustentabilidad ambiental, también son cuestiones que se requieren y demandan en nuestro país como transformaciones necesarias si aspiramos a un modelo económico de crecimiento, inclusividad, resiliencia y desarrollo sostenible.

Dentro de un reconocimiento al éxito de nuestra inserción en cuanto a lograr “una integración profunda y una apertura sólida”, se vive un momento de inquietud y demandas de mayor inclusividad y equilibrios al momento de repartirse los beneficios de nuestra inserción a esta economía global en transición de una hiper globalización a una globalización equitativa.

Este momento de inflexión lo explican varios de nuestros artículos de la revista. **Paulina Nazal** lo explica muy bien:

“Sin embargo, a pesar de los impactos positivos, la política comercial por sí sola no logra superar un aspecto de fondo, estructural, como es la alta dependencia del cobre, la que alcanza el 50 % de las exportaciones. Tampoco ha logrado mover mucho la balanza hacia exportaciones de mayor valor agregado (...) ¿Cuan inclusiva ha sido la apertura, cuan bien distribuidos han sido sus beneficios entre la población? ¿Cuán sostenible y resiliente?

Y finalmente un aspecto fundamental para la estabilidad social es su contribución para disminuir la pobreza y la desigualdad.”

5. Una quinta reflexión dice relación con **las reformas que se requieren para mejorar y adaptar nuestra integración a la economía global** en una etapa nueva del orden mundial.

De que entramos en un nuevo ciclo para nuestra política exterior económica es una evidencia compartida, lo que responde tanto a las transformaciones del sistema internacional que hemos analizado precedentemente, además de la lógica propia a un nuevo gobierno en Chile.

Como lo expresan **Accorsi y Sosso** en su artículo, Chile debería “transitar a una etapa donde la diversificación, la agregación de valor y la incorporación de conocimiento en los bienes que Chile exporta resultan claves en un marco de inclusividad y sustentabilidad como base de una diferenciación competitiva”. Para lo anterior, estos autores, destacan la importancia de articular virtuosamente la política comercial con una política industrial, incluyendo las de apoyo sectorial, factores que, según ellos y citando a Agosin, explicarán los éxitos de crecimiento económico en el periodo 1985-1997.

Cuatro puntos de política les parecen fundamentales para un nuevo ciclo exitoso. Primero, la importancia de la diversificación con una base productiva interna resiliente y dinámica. Una estrategia de comercio inclusivo y sustentable. Saber aprovechar la ventana de oportunidades en sectores estratégicos (como ejemplo tenemos los sectores asociados al hidrogeno verde y el litio) y una institucionalidad articuladora. Concluyen señalando que “en una economía pequeña y abierta como la chilena es fundamental vincular el problema del estancamiento de la productividad con la estructura de la canasta exportadora”. “Es necesario iniciar una etapa

basada en lo promoción de nuevos sectores y la agregación de valor en todos los eslabones de la cadena productiva, incorporando las dimensiones de inclusividad y sustentabilidad”.

6. Finalmente, en la revista se pasa del qué queremos a cómo lo hacemos para lograr definir y desarrollar una política de inserción internacional que sea funcional a nuestro proceso de desarrollo y se entienda como una política de carácter estratégico y no simplemente coyuntural, como una verdadera política de Estado.

Paula Nazal lo explica aludiendo a la experiencia de Nueva Zelandia y la UE. Como ejemplos a observar muy atentamente y de los cuales podríamos sacar algunas lecciones. Destaca que “llevaron a cabo un proceso de reflexión interno respecto de cuáles eran los objetivos que se persiguieron a la hora de negociar acuerdos comerciales, abrir sus economías y en qué condiciones”.

El caso de Nueva Zelandia aparece como particularmente pertinente para nuestro país. Como lo destaca, NZ se encontraba “por el lado internacional un escenario muy turbulento y a nivel nacional, una creciente preocupación de la sociedad civil en torno a los impactos de la globalización respecto del debido balance entre mejorar el acceso a mercados y ceder soberanía, como así también la percepción de que la globalización estaba exacerbando los problemas ambientales y aumentando la desigualdad. Surgieron muchas preguntas sobre quien se beneficia del comercio y la sostenibilidad a largo plazo del modelo de desarrollo económico imperante. Fue así como el gobierno neozelandés se embarcó en un proceso denominado “Trade for All” para dar respuesta a la ciudadanía. (...) Los resultados de la consulta y la evaluación de una junta asesora de comercio independiente fueron entregados al gobierno con lo que deberían ser los pilares y prioridades de la política comercial en esta nueva etapa”. “Chile debe hacer lo propio”,

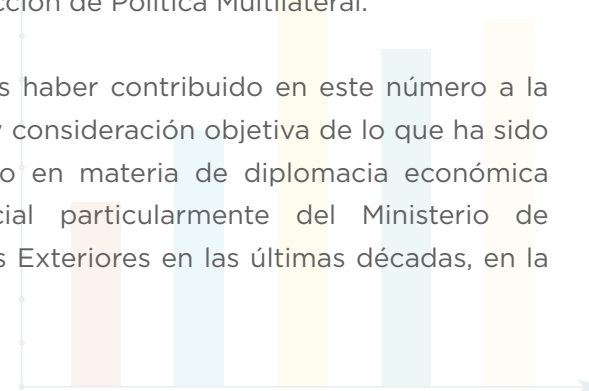
dice, advirtiendo que la política comercial no es suficiente ya que “esta debe conversar con el resto de las políticas públicas para diseñar una estrategia integral de desarrollo”.

De una manera importante, como guía para nuestra diplomacia económica, los artículos de la revista coinciden en la necesidad de fortalecer nuestra participación en los foros económicos multilaterales y la importancia de continuar apoyando un sistema económico internacional basado en normas. Como bien se dice, “Chile debe promover y contribuir a su modernización y perseverar en acordar un nuevo modelo de globalización económica que se centre en áreas donde la cooperación internacional sea el mayor contribuyente al bienestar global y la defensa de los bienes comunes globales, incluidos el clima, la biodiversidad y la salud.”

Debemos notar, en todo caso, que los tópicos tratados son esencialmente sobre las materias que están a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores, específicamente a cargo de la SUBREI. Esto ha implicado no abordar asuntos importantes de la Economía Política Internacional, como los asuntos monetarios, financieros y de deuda externa, que principalmente recaen en el ministerio de Hacienda.

Tampoco se han considerado temas relevantes responsabilidad de la Cancillería pero en unidades distintas a las de SUBREI, como lo relativo a la Ayuda Internacional, que corresponde a la Dirección de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID), o cuestiones relacionadas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y otras vinculadas al sistema de Naciones Unidas, a cargo principalmente de la Dirección de Política Multilateral.

Esperamos haber contribuido en este número a la reflexión y consideración objetiva de lo que ha sido el esfuerzo en materia de diplomacia económica y comercial particularmente del Ministerio de Relaciones Exteriores en las últimas décadas, en la



construcción de una verdadera política de Estado, y que logró un éxito importante en el marco de sus objetivos de integración de Chile a la economía global.

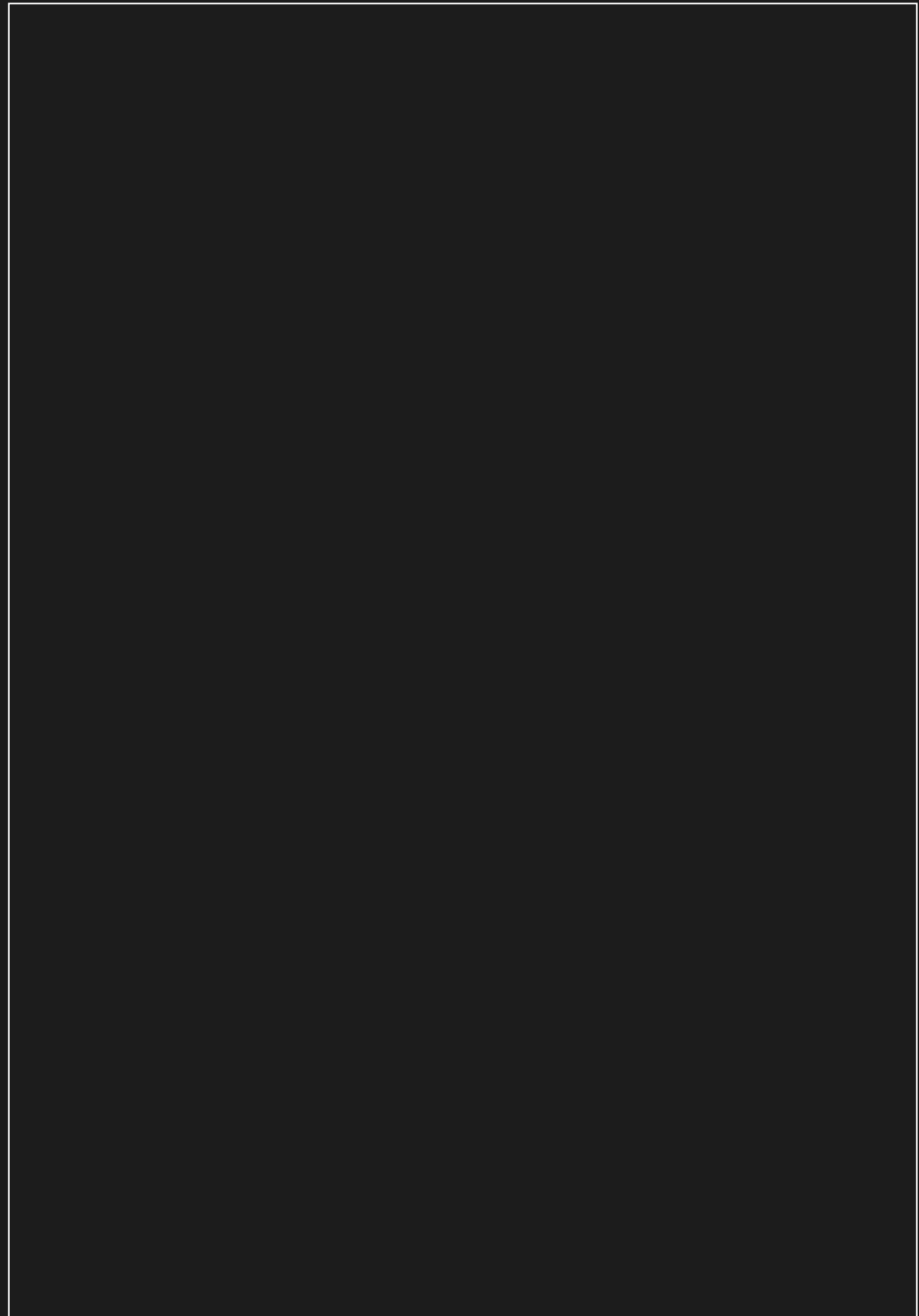
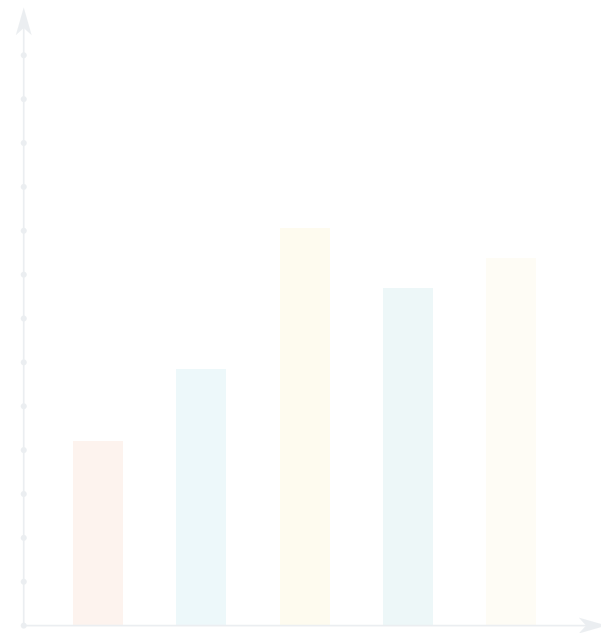
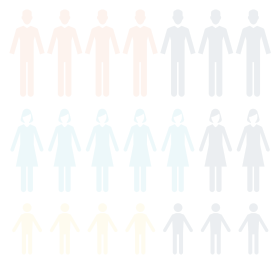
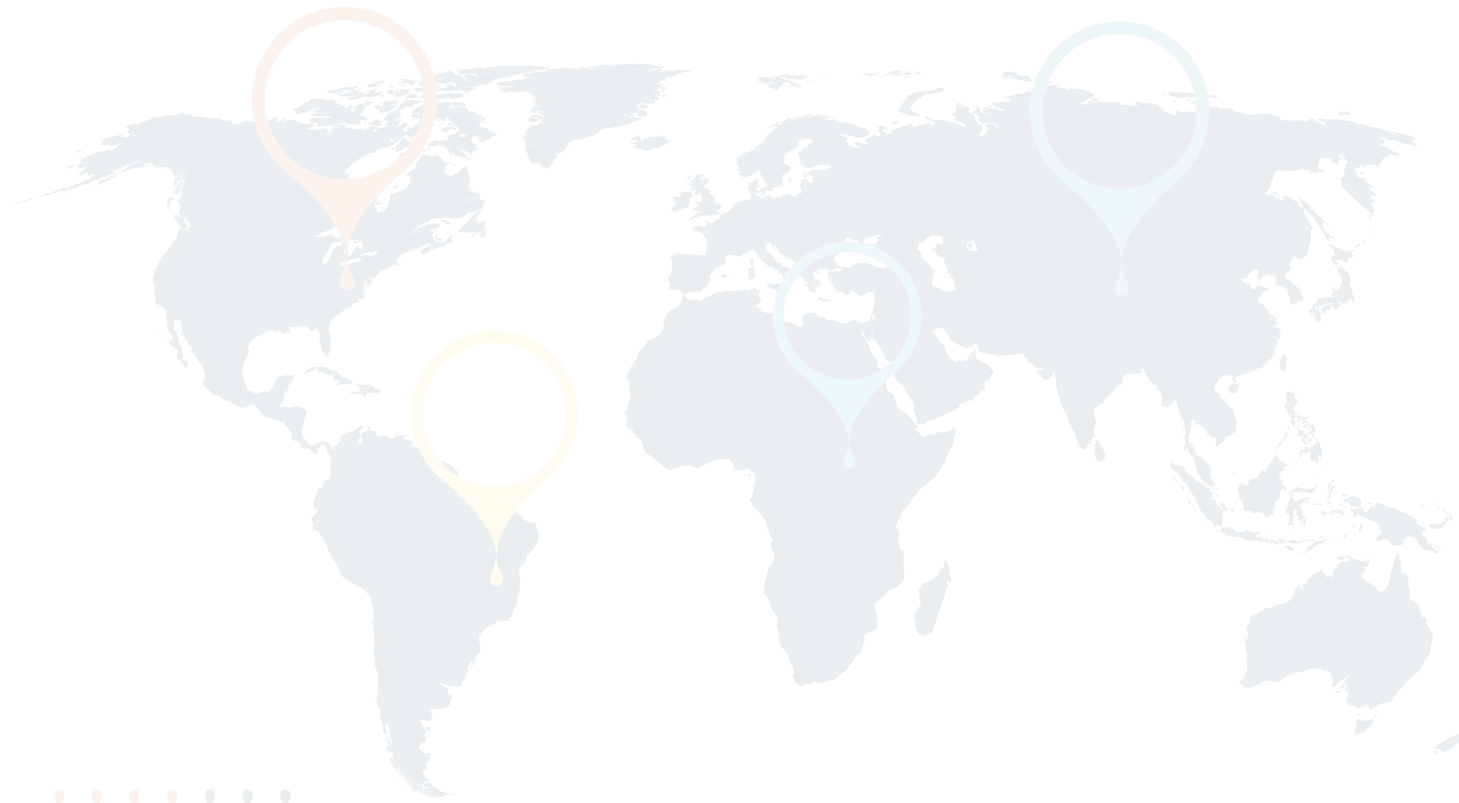
Pero ahora estamos en una coyuntura diferente, en un momento de inflexión en el orden internacional y en la economía mundial. La “soberanía” económica, el proteccionismo y la política industrial vuelve a estar en boga.

También, cuando la situación y aspiraciones de nuestro país respecto del tipo de integración que se desea a la economía mundial es distinta a la de 30 o 40 años atrás, más allá de las restituciones en materia de política exportadora y las nuevas oportunidades que han surgido en materia de minerales estratégicos como el litio o para la producción y exportación de hidrógeno verde.

Finalmente, existe en Chile una preocupación particular respecto a los resultados que se quieren en materia de los beneficios del comercio internacional (inclusividad, resiliencia, etc) y para un orden internacional que se desea de crecimiento equilibrado, inclusivo y sustentable.

Los artículos de este número de la Revista DIPLOMACIA quieren ser un aporte al diálogo, que ya ha comenzado, para la renovación de una Política de Estado en materia de diplomacia y la Política Exterior Económica de Chile.







Academia Diplomática de Chile “Andrés Bello”
Moneda 1096, Santiago, Chile
www.academiadiplomatica.cl

Nº 147 - Diciembre 2022 - Santiago de Chile