

AMÉRICA LATINA Y LA INTEGRACIÓN ASIÁTICA CAMBIOS EN EL COMERCIO MUNDIAL EN EL SIGLO XXI

*Por Emb. Carlos Gianelli

Desde el comienzo de este siglo se han producido grandes cambios que incidieron en el sistema del comercio internacional. Asimismo, han impactado de forma decisiva en el proceso de las negociaciones comerciales tanto a nivel mundial como a nivel regional. Los tres más importantes han sido los siguientes: el congelamiento de las negociaciones comerciales en la “Organización Mundial del Comercio” (en adelante, OMC); el crecimiento y desarrollo sostenido de algunas potencias emergentes, en particular en Asia; y el crecimiento sideral del comercio ligado a las cadenas de valor.

En la reunión Ministerial de la OMC realizada en Doha, Qatar, en el año 2001, se aprobó una agenda muy ambiciosa de temas comerciales, de los cuales muchos estaban pendientes de resolución de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales finalizada en 1995. La mayoría de estos temas fueron impulsados por los países en desarrollo, entre los que se destacan la continuación de la rebaja de los altos aranceles y la eliminación de las medidas no arancelarias que aún bloquean el comercio mundial; la incorporación de la agricultura a las normas de la OMC, mientras que la ampliación de la liberalización de los servicios y el fortalecimiento de la propiedad intelectual fueron propuestos por los países desarrollados. También otros asuntos no previstos en la normativa OMC como políticas de competencia, facilitación del comercio, transparencia de compras públicas y medio ambiente y comercio.

Lamentablemente, después de 13 años los países miembros no han podido alcanzar un acuerdo. Debido a ello, para seguir avanzando en la agenda de Doha se ha impuesto el mecanismo de acuerdos comerciales preferenciales (ACP) a nivel regional o a nivel bilateral. Esto ha creado una enorme red de normas cruzadas y superpuestas. A este fenómeno se le ha denominado de manera muy descriptiva ‘spaghetti bowl’. Ese formato se ha impuesto de a poco y parece muy difícil que las negociaciones multilaterales se puedan retomar en el corto plazo, a pesar de los esfuerzos para reactivarla que los miembros de la OMC han realizado en la última Conferencia Ministerial efectuada en Bali, Indonesia, en diciembre del 2013. Y mucho menos probable es que vuelvan a tomar impulso debido al surgimiento de negociaciones plurilaterales, en las que están envueltos más de dos países, en vez de la totalidad de las partes como sucede en las clásicas rondas de negociaciones comerciales. Este es otro factor que dificulta más el progreso del multilateralismo en la OMC. Un ejemplo de lo anterior son

las negociaciones sobre servicios (TISA en su sigla en inglés) que se vienen llevando a cabo en la OMC y de la que participan solamente algunos países.

Los motivos por los cuales estas negociaciones se estancaron son variados y muy complejos, pero la principal causa tiene que ver con el hecho de que la agenda negociada en Doha ya no responde cabalmente a las prioridades que hoy tienen la mayoría de los países en materia de comercio internacional. Hay cierto consenso en que la complejidad que el proceso productivo mundial tiene en los últimos años - como consecuencia del proceso de globalización- está estableciendo reglas de funcionamiento diferentes a las que predominaron en la segunda mitad del siglo XX.

El impacto de las cadenas de valor en el Comercio Internacional

Este modelo de negociaciones comerciales de la OMC funcionó relativamente bien hasta fines de la década del 80 del siglo pasado. Después de la crisis económica en Asia, acontecida a fines de la década del noventa, varios países emergentes de esa región comienzan a cambiar su modelo de desarrollo abriendo sus economías al mundo y participando más activamente en el comercio internacional a través de su incorporación a la OMC. Esta transformación del comercio internacional tiene a China a la cabeza. Este país se transforma poco a poco en una potencia comercial a nivel mundial y hoy ya está en el segundo lugar después de Estados Unidos, habiendo desplazado a Japón. En una tendencia similar vienen creciendo otros países de Asia, como India, Indonesia, Singapur, Malasia, Tailandia y Vietnam. Ese modelo que hoy predomina en el Asia se ha convertido en el centro motor del comercio internacional cambiando los parámetros que han regido, que fueron diseñados después de la Segunda Guerra Mundial por potencias occidentales como Estados Unidos, Europa y, posteriormente, Japón.

En el centro de estos cambios se ubican las cadenas de valor. Es un fenómeno que viene creciendo sostenidamente en la región y el mundo, y que está impactando de manera decisiva la estructura del comercio internacional y de la producción. Los países han descubierto que es más competitivo y productivo desarrollar estas cadenas a nivel regional o global que hacerlas al nivel de una fábrica o de un sólo país. Asimismo, hay consenso en que, con eslabones ubicados en distintos países, es posible aumentar el valor agregado nacional o regional.

Los bienes intermedios se convirtieron en importantes elementos en esta nueva modalidad en el comercio intra-firmas. Estos bienes son fundamentales en la elaboración de los productos, los que hoy se vienen constituyendo en aproximadamente el 50% de los productos comercializados en las cadenas de valor (WTO, 'Trade Patterns and Global Value Chains'). Cada país que participa en estas cadenas se especializa en una fase diferente de las etapas de producción y en cada

una de ellas se les va agregando valor de manera diversa. Ejemplos claros de cómo funcionan las cadenas de valor en la práctica lo ofrecen la industria automotriz y la industria de la electrónica, que incorporan enorme cantidad de partes y componentes producidos por diversas tecnologías. En ese contexto, existe una tendencia creciente al comercio de piezas y componentes y según cifras de la OMC el comercio dentro de las cadenas de producción viene aumentando en casi 8 puntos porcentuales anuales (OMC, 'Informe sobre el Comercio Mundial', 2011).

La nueva tendencia tiene como sus principales características la fragmentación del comercio y la especialización vertical, lo que genera mayores oportunidades, en especial para los países en desarrollo, en la medida de que ya no es necesario que un país haga todo el proceso de la producción. Por su parte, también esta nueva modalidad les permite integrarse a redes transnacionales en cualquier etapa del proceso o el servicio hasta la elaboración del producto final. Esta fragmentación del comercio hace difícil continuar con el proceso de liberalización del comercio y los países comienzan a sentir la necesidad de integrarse más profundamente en sus propios bloques regionales. Quizás uno de los problemas más importantes que genera este nuevo modelo es que los operadores comerciales tienen que trabajar con muchas normas distintas, debido a la gran cantidad de acuerdos que se firman entre las partes y muchas veces aplicar las normas de origen no es tarea fácil para los actores privados (OVERHAULT, William, 'Rethinking the Global Trade Regime'). Esa es una de las causas por las cuales las negociaciones comienzan a adquirir un formato más amplio, como el de los mega-acuerdos que se están negociando en la actualidad, como el Acuerdo Transpacífico (TPP en su sigla en inglés) o el Acuerdo Económico Comprensivo (RECEP en su sigla en inglés).

El proceso de integración en Asia

Sin duda que el proceso de integración en Asia desde hace 20 años progresa de manera muy auspiciosa, a diferencia del proceso de integración en América Latina. El principal motivo reside en la voluntad política de los líderes de Asia, que se dieron cuenta que la mejor forma de aprovechar el crecimiento y desarrollo de la región era integrando sus esfuerzos. Además comprendieron que negociando con las grandes potencias tradicionales de Occidente también se integrarían de manera más eficiente a los mercados globales. Es así que después de 20 años de intentarlo la región asiática se ha convertido en el polo más dinámico del comercio mundial, con el cual todos los países del mundo buscan vincularse en negociaciones.

Desde la década de los noventa del siglo XX, Asia ha buscado integrarse de diversas formas. La integración no se impuso con mecanismos rígidos sino que se fueron ensayando varios tipos de modelos al mismo tiempo, dependiendo de las características de la región y los niveles de desarrollo de los socios. Algunos modelos fueron bilaterales, otros regionales o, recientemente, esquemas transcontinentales. Incluso hay muchos países que aplican modelos distintos en forma simultánea. Es así que en 1991 se

formalizaron 6 acuerdos bilaterales (TLC's) y 2 acuerdos plurilaterales; y a fines del año 2013 se negociaron 190 TLC's bilaterales y 71 plurilaterales (SANCHITA BASU DAS, 'Trends in Southeast Asia', Institute of Southeast Asian Studies, 2014)

Otra novedad en Asia es que hay agrupaciones entre países que están geográficamente dispersos en diferentes partes del mundo, como es el caso de la "Asia-Pacific Economic Cooperation" (APEC). Por su parte, hay acuerdos que envuelven a dos mecanismos como son la Asociación del Sudeste Asiático (ASEAN) con Australia y Nueva Zelandia. Es necesario mencionar que ASEAN tiene también acuerdos bilaterales con China e India. Últimamente se han incluido temas que van más allá de la reducción de aranceles y de medidas no arancelarias, que aún están fuera de las negociaciones de la OMC. Quizás esta es la razón por la cual se ha practicado más el regionalismo que el multilateralismo dado que, en el esquema elegido el proceso de apertura de economías tradicionalmente proteccionistas, el ritmo de la liberalización del comercio puede ser graduado de mejor manera en el tiempo.

Muchos analistas cercanos a los acontecimientos en Asia consideran que este siglo será marcado por los cambios en esa región y, en especial, por el enorme crecimiento de países como China, India y los más chicos que componen la ASEAN. De acuerdo con cifras del FMI citadas por el Centro de Estudios del Sudeste Asiático, la tasa de crecimiento promedio del PBI de China entre 2010 y 2013 ha sido 8.8%; la de India 6.0%; de Indonesia de 6.1%; de Malasia de 5.7%, Singapur 6.2%; Tailandia de 4.4% y Vietnam de 5.8%. Estas cifras contrastan con las de Estados Unidos que, en el mismo período, ha crecido sólo 2.2%, Japón 2.0% y la Unión Europea 0.8%. Asimismo, la contribución de estos países asiáticos al comercio y las inversiones globales son muy importantes. Por ejemplo, entre el año 2000 y el 2009 la contribución de China al comercio global pasó del de 3.4% al 7.9%; la de India del 0.8% al 1.8% y del total de Asia (excluyendo Japón) del 22.1% al 28.3%. La contribución al porcentaje global de la inversión extranjera directa en el mismo período fue en el caso de China del 1.6% al 6.5%; en el caso de India 0.2% al 2,2% y del resto de Asia (sin Japón) del 9.2% al 21.8% (SANCHITA BASU DES, op. cit.).

También hay otros fenómenos que refuerzan los indicadores descriptos arriba. De acuerdo con datos aportados por el Instituto mencionado, la región se ha convertido en un mercado de casi la mitad de la población del mundo donde el fenómeno novedoso es el rápido crecimiento de las clases medias. Hay estudios que están previendo que para el 2030 se incorporarán 1.4 billones de consumidores de la clase media asiática al mercado global, a diferencia de Estados Unidos donde sólo serán 36.5 millones. En términos de crecimiento del poder de compra de las clases medias el gasto global pasará de US\$ 21 trillones en el 2009 a US\$ 56 trillones en el año 2030. Sin duda que el crecimiento de la demanda de las clases medias en el Asia se constituirá "en un desafío importante para los países occidentales en términos no sólo de negocios sino también en relación con sus orientaciones estratégicas de política exterior"

(SANCHITA BASU DES, op. cit.).

Los mega-acuerdos que se negocian hoy en la región asiática

El TPP comienza a formarse en el año 2008 cuando el Gobierno de Estados Unidos decide unirse al TLC P4 integrado por Chile, Singapur, Nueva Zelanda y Brunei. En la reunión del 2011 del APEC se lanza una negociación de un TLC entre los cinco países, invitándose a participar a otros cuatro del área Asia-Pacífico: Australia, Malasia, Perú y Vietnam. Unos años después se incorporaron a las negociaciones Canadá, México y, más recientemente, Japón.

Los negociadores del TPP lo han definido como un Acuerdo de 'tercera generación, comprensivo y de alta calidad'. Tendrá casi 30 capítulos, incluyendo temas como el acceso al mercado de bienes y servicios, agricultura, servicios financieros, telecomunicaciones, propiedad intelectual, reglas de origen, barreras técnicas al comercio, medidas sanitarias y fito-sanitarias, inversión extranjera, políticas de competencia, transparencia en tecnologías del cuidado sanitario y de productos farmacéuticos, cuestiones relacionadas con el trabajo, medio ambiente, coherencia regulatoria, regulaciones de empresas del Estado, compras gubernamentales, comercio electrónico, cadenas de valor y empresas medianas y pequeñas. Como se ve, es una agenda amplia que comprende temas de una enorme relevancia para todos los países, donde la mayoría aún no están regulados por normas multilaterales.

Con estas negociaciones sus miembros buscan crear un nuevo formato para una agenda comercial global. Varios actores de estas negociaciones consideran que, de concretarse, probablemente sustituya a la agenda de la Ronda Doha de la OMC. La única nube en el horizonte es que se han completado más de 20 rondas de negociaciones y aún no se sabe cuándo terminarán. Se ha fijado como límite el final del año 2014 pero parece obvio que deberán prorrogarse. Muchos negociadores tienen la preocupación de que sigan el camino de las frustradas negociaciones de Doha, que a la fecha llevan 13 años y siguen sin progresar (GARFIELD, CLAUDE, AEI, 'It's do or die for the TPP'). Esta última prórroga se debe a que Estados Unidos tiene elecciones de medio término en noviembre próximo y, por otro lado, a las dificultades que sus negociaciones bilaterales con Japón están enfrentando (EVENETT SIMON AND JARA ALEJANDRO, 'Building on Bali. A work programme for the WTO', 2014).

Aparte del TPP, en la región también se está negociando el RECEP, aprobado en la Cumbre de la ASEAN del 2011. Este Acuerdo está destinado a la conformación de un TLC entre 16 países del Asia y Oceanía (los 10 países miembros de la ASEAN más China, Japón, Corea, India, Australia y Nueva Zelanda). Este Acuerdo contempla solamente siete áreas de negociación: bienes, servicios, inversiones, cooperación técnica, propiedad intelectual, competencia y solución de controversias. Su objetivo es ampliar y mejorar todos los acuerdos que hizo previamente la

ASEAN con los 6 países individualmente. También se aclara que se le dará debida consideración a los distintos niveles de desarrollo de los miembros. A la fecha se ha reunido cuatro veces hasta abril de 2014 y sus avances son aún limitados.

Hay varios temas colaterales que han despertado polémicas. El primero, es si el RECEP es complementario o compite con el TPP. Todo parece indicar que son acuerdos complementarios. Lo que sí es claro es que es un mecanismo mucho menos profundo que el TPP en cuanto a sus propósitos. La posibilidad que una convergencia de estos dos esquemas de negociación pueda establecer la zona de libre comercio decidida por el APEC hace unos años, no parece por el momento viable debido a la diferencia grande de objetivos de ambos mecanismos. No parece realista pensar que tanto China como India se vayan a integrar en el corto plazo a las negociaciones del TPP y todo parece indicar que se encuentran más cómodos negociando en un esquema clásico y no en uno 'OMC-plus', como es el TPP.

El segundo tema es si el TPP es una forma de intentar la contención del avance chino en la región y en el mundo. Sin embargo, coincidimos con el argumento de que, tanto a Estados Unidos como a sus socios, más bien les convendría que se uniera China. Este es un mercado que en los últimos años ha incorporado una clase media que, como mencionamos, se viene extendiendo, siendo una fuerte consumidora de productos elaborados afuera del país. Esta opinión parece razonable en la medida que existe una importante interrelación de China con todos los países involucrados en las negociaciones TPP, en particular con Estados Unidos. Si no se ha unido hasta ahora, seguramente es debido a una decisión tomada por los propios chinos, posiblemente basados en que si se incorporasen a la negociación de esta plataforma de temas tan ambiciosa, deberían embarcarse en nuevas reformas para las que aún no están preparados. El caso de India es más claro en el sentido de mantenerse apartada de este esfuerzo negociador. Su fuerte proteccionismo en el sector agrícola le impedirá adoptar compromisos de liberalización.

***Embajador. Profesor del Curso de Integración Regional -
Departamento de Estudios Internacionales -ORT - URuguay.**