

Nº 19

ANÁLISIS & PERSPECTIVAS

OCT. 2018

Los aportes de la agenda económica del G-20 desde la visión de los grupos de trabajo y los grupos de afinidad: ¿Cuáles son los temas de interés para América Latina y el Caribe?

Marcela Cristini (FIEL)

Guillermo Bermúdez (FIEL)

Puntos claves

- Se Los avances de las reuniones ministeriales del G20 en torno del tema de comercio e inversiones y las políticas de algunos de sus miembros que han puesto en riesgo la vigencia del multilateralismo, muestran la dificultad actual de cooperar en problemas concretos y el escaso espacio para el consenso.
- En contraste, el grupo de afinidad académico y el grupo de negocios han señalado los peligros, costos y posibles soluciones para un mundo que atraviesa una guerra comercial con consecuencias abiertas.
- La información analizada indica que las negociaciones llevarán tiempo y que, por lo tanto, nuestros países deberán extremar los recursos para aprovechar lo mejor posible los mercados internacionales, ejerciendo



Índice

Índice	2
Recuadro 1	4
Cuadro 1	4
Gráfico 1.....	5
Cuadro 2	5
Tabla 1	7
Referencias	9

Editor Responsable

Gunter Rieck Moncayo
Director
Programa Políticas Sociales en América Latina (SOPLA)
Fundación Konrad Adenauer

Editora

Katrin Loebel Radefeldt
Coordinadora Académica
Programa Políticas Sociales en América Latina (SOPLA)
Fundación Konrad Adenauer

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Programa Regional
Políticas Sociales en América Latina
SOPLA

Representación en Chile:

Enrique Nercasseau 2381
751-0224 Providencia
Santiago de Chile
Tel: +56 2 22335733
E-Mail: sopla@kas.de
www.kas.de/sopla

Los aportes de la agenda económica del G-20 desde la visión de los grupos de trabajo y los grupos de afinidad: ¿Cuáles son los temas de interés para América Latina y el Caribe?

Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas-FIEL¹

En lo que va del año 2018 ya se han concretado los trabajos preparatorios de la Cumbre del G20, que tendrá lugar en Buenos Aires, Argentina, el 30 de noviembre y el 1ro. de diciembre. Bajo el lema *"Construyendo consenso para un desarrollo equitativo y sostenible"*, la Presidencia argentina incluyó tres prioridades de agenda: el futuro del trabajo, la infraestructura para el desarrollo y un futuro alimentario sostenible. Todos estos temas son de la mayor relevancia para América Latina y el Caribe (ALC).

Si bien en las discusiones se ha avanzado en cada uno de estos capítulos, el escenario de fondo de las reuniones (tanto en las reuniones oficiales como en las de los grupos de afinidad del G20, ver Recuadro 1), ha estado dominado por la situación de creciente tensión internacional que viene amenazando al *multilateralismo* como principal modo de organización de las relaciones políticas y económicas mundiales.

Este es un tema de gran relevancia para nuestra región latinoamericana. En efecto, desde el punto de vista histórico, el desarrollo de América Latina se ha beneficiado de muchos avances internacionales que han sido compartidos a través del tiempo. Su infraestructura creció con la exportación de la primera revolución industrial (Revolución del Transporte) que nos dejó más cerca de los mercados internacionales; también la región se benefició de la organización del financiamiento, en general, y del financiamiento para el desarrollo, en particular. Pero, sobre todo, luego de la Segunda Guerra Mundial el crecimiento latinoamericano aumentó, hubo gran promoción social en la región y esto ocurrió de la mano del multilateralismo económico. La creciente organización multilateral del mundo permitió que nuestros países aprovecharan el crecimiento de sus referentes económicos, principalmente los Estados Unidos y Europa, superando el marco de la reciprocidad comercial estricta. Errores propios y coletazos de la Guerra Fría limitaron, posteriormente, el desarrollo de ALC. Promisoriamente, en las últimas décadas varios países de la región retomaron senderos de mayor crecimiento siempre aprovechando el escenario multilateral. En síntesis, el multilateralismo es un marco organizacional que viabilizó los beneficios del comercio y las inversiones en el mundo, favoreciendo a los países en desarrollo incluidos los de nuestra región. Constituye, por lo tanto, un capital institucional adecuado a nuestros intereses regionales y que, en consecuencia, debe preservarse hacia el futuro.²

La Presidencia argentina incluyó tres prioridades de agenda: el futuro del trabajo, la infraestructura para el desarrollo y un futuro alimentario sostenible.

También la región se benefició de la organización del financiamiento, en general, y del financiamiento para el desarrollo, en particular.

Promisoriamente, en las últimas décadas varios países de la región retomaron senderos de mayor crecimiento siempre aprovechando el escenario multilateral.

1 Este trabajo fue elaborado por Marcela Cristini y Guillermo Bermúdez, economistas Senior de FIEL. Los autores agradecen los comentarios de Juan Luis Bour, Director de FIEL. Esta iniciativa contó con el inestimable apoyo del Programa Regional SOPLA de la Fundación Konrad Adenauer.

2 Nuestra alianza con la Unión Europea en este tema se reflejó en la 2da y reciente cumbre CELAC-UE. https://www.consilium.europa.eu/media/23751/eu-celac-brussels-declaration_es_corr.pdf

Recuadro 1 **Organización del G20**

Según su propia definición: “el G20, Grupo de los 20, es el principal foro internacional para la cooperación económica, financiera y política: aborda los grandes desafíos globales y busca generar políticas públicas que los resuelvan. Está compuesto por la Unión Europea y 19 países: Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Corea del Sur, Estados Unidos, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Reino Unido, Rusia, Sudáfrica y Turquía”. En términos económicos representa el 85% del Producto Mundial, el 66% de la población, el 75% del comercio y el 80% de las inversiones internacionales”.

Su funcionamiento incluye un canal político-diplomático (sherpas) y un canal financiero (Ministros de finanzas y gobernadores de Bancos Centrales) al que aportan ideas y recomendaciones distintos representantes de la sociedad civil reunidos en Grupos de Afinidad (Empresarios, Juventud, Mujeres, Sociedad Civil, Trabajadores, Ciencia y Tecnología y Usinas de pensamiento).

Los países de América Latina son abastecedores en todo el mundo de productos básicos de la minería y el agro y de sus subproductos industrializados (son el 70% de la canasta exportadora).

Algunos hechos recientes de la economía mundial apoyan las afirmaciones anteriores. En primer lugar, el comercio mundial multilateralizado ha sido, como ya se mencionara, uno de los principales promotores del crecimiento de los países en desarrollo, en especial, en nuestra región. Los países de América Latina son abastecedores en todo el mundo de productos básicos de la minería y el agro y de sus subproductos industrializados (son el 70% de la canasta exportadora regional excluido México). Eso les da la ventaja de contar con una base segura de ingresos de divisas al año. En esa condición, la gran mayoría de nuestros países son “*global traders*”, es decir, tienen un gran número de clientes (y proveedores) en el mundo. Su oferta exportadora complementa la oferta interna de alimentos y materias primas básicas en cada uno de ellos. El multilateralismo ha permitido la circulación amplia de estas mercaderías en beneficio de la seguridad de abastecimiento internacional. Por ejemplo, en el Cuadro 1 se muestra el nro. de clientes y proveedores mundiales con los que se relaciona cada país de América Latina y el Caribe.³ Como se observa, la región llega con sus productos a, prácticamente, todos los países del mundo.

Cuadro 1
América Latina y el Caribe - Número de Socios Comerciales por Subregiones / País Promedio 2013 - 2017

Subregiones/ País	Número de países	
	Clientes (Exportaciones)	Proveedores (Importaciones)
Sudamérica	155	166
Argentina	182	159
Bolivia	88	152
Brasil	210	205
Chile	179	170
Colombia	180	188
Ecuador	155	174
Paraguay	129	128
Perú	172	173
Uruguay	158	146
Venezuela 1/	93	168
Mesoamérica	160	179
México	195	219
Centroamérica	125	140
Caribe	79	120
América Latina y el Caribe	131	155

Notas: 1/ Corresponde a promedio 2009 - 2013

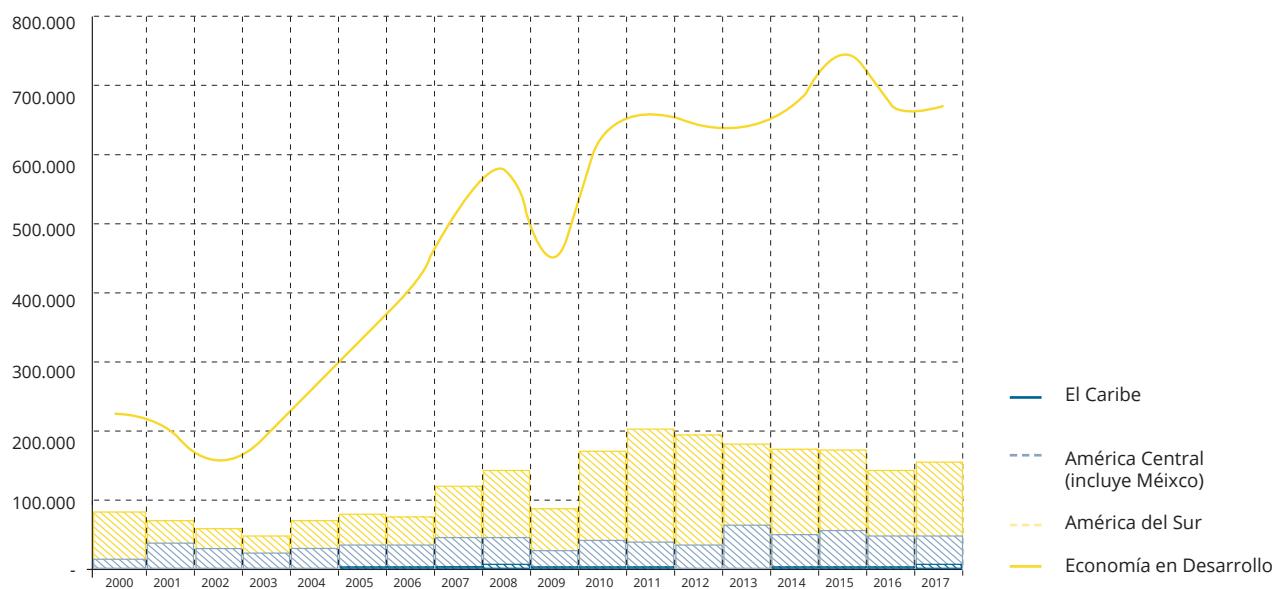
Fuente: Elaboración propia en base a Trade Map.

3 En el mundo la ONU reconoce 194 países en la actualidad

En segundo lugar, desde fines de los 80 con el avance de la apertura del mercado internacional de capitales (multilateralismo financiero), las inversiones extranjeras directas se convirtieron en una fuente de fondos y de nueva tecnología para los países en desarrollo. En el Gráfico 1 y Cuadro 2 se muestra que, si bien la región no es el foco principal de atracción de estos flujos⁴, el ingreso permanente de estas inversiones desde orígenes con fuertes lazos históricos como la Unión Europea o los Estados Unidos, mejoró la inserción latinoamericana en el mundo contribuyendo a la financiación de la inversión en una región que presenta un bajo nivel de ahorro y problemas de productividad.

Gráfico 1 Evolución de los Flujos Mundiales de IED

Países en Desarrollo y América Latina y el Caribe - Millones de USD



Nota: La altura de las barras mide la inversión por aó y región.

Fuente: World Investment Report (2018)

Inversiones desde orígenes con fuertes lazos históricos como la Unión Europea o los Estados Unidos, mejoró la inserción latinoamericana en el mundo.

Cuadro 2 Nuevos Proyectos de Inversión Extranjera Anunciado

País o región de origen	2016	2017
Mundo	74.215	70.054
Economías Desarrolladas	58.653	57.781
Europa	31.942	37.210
Finlandia	115	4.849
España	10.439	11.201
Estados Unidos	17.515	16.497
Economías en Desarrollo	15.289	12.178
Brasil	1.643	638
Chile	1.137	905
China	2.718	3.834
Rep. Corea	2.934	1.368
México	2.055	1.670
Perú	61	14

Fuente: WIR 2018. UNCTAD.

4 El crecimiento de la IED a la región entre 2012 y 2017 fue levemente inferior al promedio mundial, en 2017 representó el 10,5 de los flujos de ingreso de IED mundiales.

Las estimaciones actualizadas del crecimiento económico y el comercio mundial de los organismos multilaterales siguen indicando una recuperación importante, pero advierten sobre mayores riesgos de cambios negativos en el futuro escenario mundial.

Por último, si bien las estimaciones actualizadas del crecimiento económico y el comercio mundial de los organismos multilaterales (FMI, Banco Mundial, OMC, etc) siguen indicando una recuperación importante con respecto al promedio de los seis años anteriores, esta vez fueron acompañadas de advertencias sobre mayores riesgos de cambios negativos en el futuro escenario mundial. La mayor dispersión de comportamientos por problemas en los países en desarrollo con menor fortaleza macroeconómica (Argentina, Turquía, Brasil) y el aumento de la volatilidad cambiaria y financiera internacional serían signos visibles de esa situación.

Estas advertencias han moderado el optimismo inversor en momentos en que la “guerra comercial” entre los Estados Unidos y China escala, recreando una nueva Guerra Fría abonada por la carrera tecnológica pero también armamentística. A esto se han sumado las desinteligencias entre los Estados Unidos y sus aliados históricos y la invitación de China a buena parte de los países del Este de Asia y de Europa y a América Latina para sumarse a su mega programa de inversiones en infraestructura de conexión para el comercio (Belt and Road Initiative-BRI⁵).

En este conflictivo escenario que pone en riesgo al multilateralismo, el G20 ha llevado adelante sus deliberaciones. Hacia inicios de noviembre de 2018, ya se han celebrado todas las reuniones de los grupos de afinidad de la sociedad civil y todas las reuniones de grupos de trabajo oficiales, restando sólo las reuniones finales de los sherpas y los representantes de finanzas, encargados de sintetizar el trabajo grupal para llegar con un documento que se pondrá a la consideración de la Cumbre de Mandatarios.

Para entender el rumbo de la discusión sobre el comercio y las inversiones en el G20 vale la pena contrastar las declaraciones del Grupo de Trabajo (oficial) de Comercio e Inversiones y los aportes y recomendaciones de la sociedad civil, que reflejan las demandas de los grupos de opinión involucrados y, también, las demandas de una parte importante de la opinión pública. Entre estos últimos grupos se destacan la Task Force 7 dentro del Grupo de Afinidad de las Usinas de Pensamiento (Think Tanks- T20) y el grupo de representantes de negocios, el Business 20 (B20).

En la Tabla 1, primera columna, se listan los cuatro principales capítulos en los que se ha trabajado y en las dos columnas siguientes se comparan los resultados de los canales oficiales con los diagnósticos y recomendaciones del T20 y B20. En la última columna se hace un breve comentario sobre los avances y perspectivas para la Cumbre.

5 Al respecto ver: <http://www.cn.undp.org/content/china/en/home/belt-and-road.html>

Tabla 1

Políticas	Reuniones ministeriales	Grupos de afinidad (T20 y B20)	Perspectivas
Política comercial	Compromiso general en torno de mantener los mercados abiertos. En un marco de divergencias se dio prioridad a mostrar consenso apelando a ideas muy generales.	Llamado a rediseñar las reglas del multilateralismo comercial, incluyendo acuerdos plurilaterales y reforma de OMC. Se insiste en retomar la agenda de la liberalización comercial. El sector de negocios pide participación estructurada en las deliberaciones comerciales y mayor flexibilidad de instrumentos. Se reconoce la utilidad del mecanismo de solución de controversias .	El tema del proteccionismo se trata a nivel de la Cumbre, está pendiente la reforma de la OMC como organismo rector del multilateralismo comercial. La representación de negocios del B20 dio pleno apoyo a continuar con una OMC donde se mejoren mecanismos de decisión sin afectar su capacidad de acción. A ellos se suman un grupo muy amplio de países que dieron su apoyo al multilateralismo y a la OMC en respuesta a las acciones de los Estados Unidos y las críticas de India.
Políticas macro que afectan al comercio y las inversiones (impuestos y tipo de cambio)	Los ministros de finanzas avanzaron en coordinar reglas internacionales para evitar la erosión de las bases tributarias y los efectos de la economía digital sobre ellas. (compromiso para 2020).	Se propone un acuerdo sobre una base imponible común para empresas que permita el tratamiento de la globalización y digitalización de los negocios y continuar los estudios a través de un panel de expertos. Se propone fortalecer la red de seguridad financiera global y dotar de más instrumentos al FMI.	En este capítulo los avances están más alineados con las necesidades y hay mayor coincidencia entre ministros del G20 y propuestas del T20.
Política industrial y otras políticas que afectan al multilateralismo y al libre comercio (exceso de acero)	El G20 tiene un foro específico para tratar el exceso de capacidad en acero. Hay un compromiso de acciones para reducirlo y hay seguimiento sectorial.	Se señala la necesidad de mitigar los ajustes de la integración comercial con medidas que apuntalen la competitividad. Se indica que se deben evitar los beneficios preferenciales a Empresas del Estado que las favorezcan para competir.	En el mejor escenario, los grandes países mantendrán el autoabastecimiento de acero y habrá poco espacio para el comercio internacional.
Tratamientos a la Inversión Extranjera Directa y a las fusiones y adquisiciones de empresas	No hay contenidos específicos en el Grupo ministerial de Comercio e Inversiones. En el Grupo de Finanzas se avanza en los aspectos de gobernanza internacional que pueden mejorar el clima de inversiones.	Se propone establecer una Guía de Principios para la elaboración de Políticas de Inversiones Globales. Se insiste en la necesidad de mejorar los mecanismos de facilitación de inversiones.	El T20 fue explícito sobre el conflicto de la obligación de tener joint ventures o sobre las condicionalidades para invertir con el fin de acceder a innovaciones protegidas por normas de propiedad intelectual y llamó a un mayor compromiso de los países integrantes. Un obstáculo es que el tema es parte principal en el conflicto Estados Unidos-China.

Fuente: FIEL en base a doctos. G20, B20 y T20. <https://www.g20.org>, <https://t20argentina.org>, <http://www.b20argentina.info/Document/DocumentB20>

Ordenando los temas según su avance, en el caso del acero el G20 organizó un foro de 33 países (90% de la producción mundial) desde 2016 (Cumbre de China) para reducir voluntariamente el exceso de capacidad instalada. Para 2017, la oferta mundial se estimó en un 42% superior a la demanda. En el mercado existen subsidios distorsivos y mecanismos de promoción que culminaron en esta situación. Los gobiernos entendieron que dado el interés nacional de las economías emergentes en mantener sus propios abastecimientos, un camino posible para evitar mayores distorsiones internacionales sería el de llegar a un consenso de gobiernos para reducir el exceso detectado. Varios de los países más grandes (China, Estados Unidos, UE) han ido reduciendo su capacidad excedente a la vez que otros países como India o Brasil la están expandiendo pero, según declaran, lo hacen bajo condiciones de mercado y en respuesta al crecimiento de su demanda interna. China es un protagonista del ajuste pactado dado que su

Varios de los países más grandes (China, Estados Unidos, UE) han ido reduciendo su capacidad excedente a la vez que otros países como India o Brasil la están expandiendo.

demandas es la mitad de la demanda mundial y el país registraba un importante exceso de oferta en 2014, año base de las mediciones en este foro.

En síntesis, la producción de acero bajo su actual organización y con la reestructuración pactada, dejará muy poco lugar para el comercio internacional dado que es difícil que los principales demandantes mundiales abandonen el autoabastecimiento.

En este capítulo de la *política industrial*, el T20 (grupo de afinidad académico) incorporó una mirada interesante al proponer que la política pública compense a los perdedores de la liberalización comercial utilizando herramientas que promuevan la competitividad. A la vez, sugieren que se organice el intercambio de experiencias para permitir el aprendizaje de buenas prácticas entre países. Este tipo de difusión de políticas es una de las fortalezas del acercamiento de países que produjo el G20.

Con un avance también importante, los Ministros de Finanzas y Gobernadores de Bancos Centrales han apoyado la iniciativa de la OCDE para evitar *la erosión de las bases tributarias y el desplazamiento de las ganancias* hacia jurisdicciones de menor carga tributaria (BEPS), aspectos muy importantes en el control y administración de las inversiones internacionales.

Por su parte, los miembros del T20 trabajaron con intensidad sobre el tema tributario contribuyendo propuestas específicas como la de construir una Base Imponible Común y Consolidada para Empresas y proseguir la investigación sobre los efectos de la digitalización de los negocios a través de un panel intergubernamental de expertos.

En el caso del *comercio y las inversiones* el correspondiente grupo de trabajo ministerial contó con países invitados con representación regional y con la presencia de todos los organismos multilaterales, en especial la Organización Mundial del Comercio (OMC). Se reunió, por lo tanto, una importante masa crítica para el análisis y formulación de soluciones de los problemas que abundan en este capítulo. Este grupo reconoció que se está atravesando una coyuntura crítica para la cooperación mundial en los temas de comercio e inversiones.

Sin trazar un diagnóstico explicativo y en contraste con esa masa significativa de países presentes, el último comunicado ministerial sólo logró consenso frente a una propuesta de trabajo conjunto para: "mejorar el crecimiento económico sostenible, mantener los mercados abiertos, abordar el desarrollo económico y revitalizar el sistema internacional de comercio". La declaración expresa una preocupación por un eventual estancamiento o disminución del crecimiento mundial pero soslaya el clima de guerra comercial que presenta actualmente el mundo. La declaración oficial sólo pudo aportar 2 páginas cuidadosamente balanceadas.

Como si el escenario fuese uno de normalidad comercial, concentran su atención en: a. la conveniencia de promover las cadenas globales de valor agroalimentarias para favorecer el objetivo de seguridad alimentaria (prioridad durante la Presidencia argentina del G20); b. el análisis de los posibles efectos de la nueva revolución industrial. En ambos casos se intercambiaron experiencias de políticas nacionales. En el plano de los "desarrollos actuales del comercio internacional", el comunicado ministerial se encarga de aclarar que el G20 es un "diálogo político por fuera de un contexto de negociación".

Finalmente, el Grupo de Ministros de Comercio e Inversiones, seguido por el Grupo de Ministros de Finanzas, recomendaron que el debate sobre cómo administrar la situación actual se continúe en la Cumbre de Mandatarios, animándose a una recomendación limitada sobre la reforma de la OMC al dar la bienvenida a todas las ideas de los países miembros para asegurar que la OMC continúe siendo relevante como organismo administrador del sistema multilateral de comercio. Entre esas ideas se encuentra la propuesta de la UE para la reforma del mencionado organismo.

En contraposición con lo actuado por el Grupo de Trabajo ministerial sobre comercio e inversiones, el T20 y el B20 produjeron información y análisis sobre el aumento del

El último comunicado ministerial acordó "mejorar el crecimiento económico sostenible, mantener los mercados abiertos, abordar el desarrollo económico y revitalizar el sistema internacional de comercio".

proteccionismo bajo nuevas modalidades no reflejadas por la OMC, se documentó la pérdida de poder de acción de la OMC y se reconoció la importancia, en el corto plazo, de las tensiones crecientes entre los países más grandes en el comercio internacional. En el mediano plazo, se señalaron los desafíos de la digitalización de los negocios para su monitoreo multilateral.

Para finalizar este breve análisis, cabe indicar que los temas que han sido prioridad para la Presidencia argentina del G20 ya mencionados (el impacto de las nuevas tecnologías en el mundo del trabajo; la promoción de la inversión en infraestructura para el desarrollo; la seguridad alimentaria y la incorporación de la perspectiva de género que ayude al empoderamiento femenino en la economía), seguramente, podrán exhibir consensos y avances durante la Cumbre de Mandatarios que serán de crucial importancia para dar forma al desarrollo mundial y al desarrollo de nuestra región.

No obstante, la Cumbre no podrá soslayar el espinoso aspecto del comercio y las inversiones internacionales en un contexto en el que la OMC volvió a revisar hacia abajo sus pronósticos de crecimiento del comercio mundial que ahora sería del 3,9% en volumen en 2018 y 3,7% en 2019. (Estos valores aún superan en un 30% al aumento del producto mundial en ambos años indicando la vigencia de la tendencia a la globalización).

En efecto, los mercados internacionales y sus actores estarán muy atentos a lo que ocurra o se omita, precisamente, en los temas que marcan su escenario de corto plazo: el proteccionismo comercial, la supervivencia del multilateralismo y la estabilidad de las finanzas internacionales (flujos financieros pero también volatilidad cambiaria).

En contraste con las expectativas, el análisis presentado aquí no deja mucho espacio al optimismo. Las reuniones de representantes oficiales del G20 dieron prioridad al consenso y, por lo tanto, en el presente clima de tensiones comerciales internacionales, terminaron por limitar seriamente el contenido de sus recomendaciones. La comparación con las propuestas del T20 y del B20, donde los problemas son reconocidos y analizados, muestran la brecha entre las soluciones necesarias y las que son políticamente alcanzables.

En ese contexto, la Cumbre de Mandatarios adquiere un rol aún más relevante en cuanto a su capacidad para imponer mayores avances en la cooperación internacional en torno a los temas del comercio y las inversiones. Por su parte, para los países en desarrollo, en particular en nuestra región, parece llegado el tiempo de extremar los recursos para aprovechar lo mejor posible los mercados internacionales ejerciendo un prudente control de daños frente a las disputas de las economías más grandes.

La Cumbre no podrá soslayar el espinoso aspecto del comercio y las inversiones internacionales en un contexto en el que la OMC volvió a revisar hacia abajo sus pronósticos de crecimiento del comercio mundial.

Referencias

- CEPAL (2017), Boletín Estadístico de Comercio, IV trimestre.
Giordano, P., Estimaciones de las tendencias comerciales de América Latina y el Caribe, Edición 2018.
Fondo Monetario Internacional, World Economic Outlook, Julio 2018
Ottawa Ministerial on WTO Reform, Joint Communiqué, Octubre 2018.
UNCTAD (2018), World Investment Report.



Sobre la revista “Análisis y Perspectivas”

Este formato de publicación expone brevemente diferentes análisis de distintos temas de índole económico, político y social que forman parte de las prioridades permanentes del programa SOPLA de la Fundación Konrad Adenauer.

Nuestras anteriores publicaciones son:

No. 16 Noviembre 2018

Envejecimiento y cuidados en Uruguay.
Hacia el fortalecimiento de un sistema nacional de cuidados

Elaine Acosta González

Florencia Picasso Risso

Valentina Perrotta González

No. 17 Noviembre 2018

La experiencia alemana en las políticas para abordar el envejecimiento y los cuidados. Lecciones y aprendizajes para América Latina

Elaine Acosta González

Florencia Picasso Risso

No. 18 Noviembre 2018

Políticas y programas dirigidos a las familias en situación de vulnerabilidad en Chile y Uruguay
Florencia Picasso Risso



www.kas.de/web/sopla