

Cooperación para construir comercio y crecimiento inclusivo en la Cuenca del Pacífico

El crecimiento inclusivo se desarrolla gracias al establecimiento de condiciones que permiten la reducción de asimetrías en el acceso a la actividad productiva. Para el logro del comercio inclusivo es fundamental el desarrollo de un modelo económico que articule adecuadamente políticas para incluir a sectores rezagados, además de estimular la cooperación entre economías de similares etapas de desarrollo. En el presente documento se da cuenta de algunos elementos que caracterizan al crecimiento inclusivo y sus consecuencias comerciales, principalmente en las economías del Pacífico.

1. Antecedentes generales

En la Cumbre de Líderes de Apec 2009, celebrada en Singapur, representantes de sus países miembros reconocieron la necesidad de avanzar hacia un modelo de crecimiento inclusivo. Dicho principio ha sido reafirmado en encuentros posteriores, hasta que la Cumbre de 2015 llevada a cabo en Filipinas, lo estableció como prioridad de discusión. Bajo el lema "Construyendo economías inclusivas, construyendo un mundo mejor", en la declaración final los países de la Cuenca del Pacífico manifestaron su interés en llevar a cabo acciones que apuntaran a nuevas formas de crecimiento que aseguraran sus beneficios a todos los ciudadanos, más aún en un contexto global de incertidumbre a causa de la volatilidad financiera y problemas estructurales como la desigualdad social y la necesidad de potenciar nuevos sectores productivos¹.

Desde una perspectiva general, el crecimiento inclusivo se define como una forma de crecimiento económico que concilia complementariamente el ingreso y su distribución². De esta manera, concibe que los beneficios generados por las economías abiertas, cuando son entregados generosamente a grupo reducido de la población, pero marginalmente a una mayor cantidad de personas, difícilmente podrían considerarse inclusivos. Ello se acentúa si no se incrementan los ingresos ni se garantiza el bienestar de la clase media³.

¹ The 23rd APEC Economic Leaders Declaration, "Building Inclusive Economies, Building a Better World: A Vision for an Asia-Pacific Community". En: <http://bcn.cl/284uw>

² OECD Council at Ministerial Level, "The Framework for Policy Action on Inclusive Growth". En: <http://bcn.cl/284yg>

³ APEC Policy Support Unit, "Trade, Inclusive Growth, and the Role of Policy". En: <http://bcn.cl/284x4>

Por otra parte, la región Asia Pacífico entre 2008 y 2018 ha mantenido un ritmo de crecimiento económico sostenido de un 5,7 por ciento promedio⁴, mientras que el promedio mundial apenas supera el 3 por ciento⁵. Esta realidad es percibida por la Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para el Asia Pacífico (Unescap) como una oportunidad para cambiar la dinámica de crecimiento, donde se espera que la inversión en sectores no extractivos, el aumento en la cantidad de consumidores y el desarrollo de infraestructura, sean sus principales motores⁶. Asimismo, que las acciones para lograr el crecimiento inclusivo sean tomadas de manera conjunta en la región y no solamente a través de esfuerzos locales.

Esta idea es reforzada con la necesidad de integración económica entre los países emergentes, ya que además de construir una mirada común sobre esta materia, conecten con acciones conjuntas. Por ejemplo, aprovechar los avances que en materia de inclusión económica genera el comercio electrónico, la exportación de servicios, o las cadenas globales de valor.

Desde esta perspectiva, el comercio electrónico es considerado como una fuerza para incluir a grupos que se encuentran en áreas periféricas, o que trabajan en el sector informal, como es el caso de la mujer. Con el acceso a la información y a las nuevas tecnologías, los productores más pobres consiguen que su productividad sea más eficiente, además de ser incluidos en el mercado gracias a la simplificación de requisitos burocráticos⁷.

De igual manera, los principios del crecimiento y comercio inclusivo coinciden con el planteamiento de la Agenda 2030 de Naciones Unidas y su Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) N°8, sobre trabajo decente y crecimiento económico⁸. En él se plantea que más de la mitad de la población mundial vive con menos de dos dólares al día, es decir, que a pesar de una tasa de 5,7 por ciento de desempleo mundial, tener un empleo no es una garantía de salir de la pobreza. Es por ello que recomienda crear condiciones económicas para que más personas accedan a empleos de calidad que además no sean dañinos con el medioambiente.

2. Fortalecimiento institucional para el crecimiento inclusivo

A pesar de las altas cifras de crecimiento económico en la región Asia Pacífico, los avances en la reducción de la pobreza extrema no han sido los esperados. Si bien en el Este de Asia y el Pacífico la cantidad de personas que viven con menos de dos dólares al día descendió desde 73 a 47 millones entre 2013 y 2015⁹, alcanzando un 2,3 por

⁴ International Monetary Fund, "Regional Economic Outlook: Asia Pacific". En: <http://bcn.cl/284yi>

⁵ Banco Mundial, "Crecimiento del PIB (% anual)". En: <http://bcn.cl/284yl>

⁶ Unescap, "Economic and Social Survey of Asia and the Pacific". En: <http://bcn.cl/284zg>

⁷ World Trade Organization, "Reinvigorating Trade and Inclusive Growth". En: <http://bcn.cl/2850g>

⁸ Naciones Unidas, "Agenda 2030". En: <http://bcn.cl/2851w>

⁹ El año 2015 fue la fecha límite planteada por los Objetivos del Milenio de Naciones Unidas para reducir el nivel de pobreza extrema mundial, bajo el umbral del 3 por ciento.

ciento de la población, Asia del Sur no ha logrado la reducción del 3 por ciento, con 216 millones de personas¹⁰.

Una perspectiva más preocupante se aprecia en América Latina, donde el porcentaje de personas en pobreza extrema, que durante 2013 era de un 8,4 por ciento - equivalente a 49 millones de personas-, aumentó en un 10,2 por ciento para 2017, reflejándose en 62 millones de personas.¹¹ Esto refleja una tendencia al alza a partir de 2015, cuando la pobreza extrema aumentó en un punto porcentual cada año, significando un equivalente de entre 6 y 7 millones de personas adicionales, dentro de esta categoría.

La necesidad de revertir esta situación mediante la creación de nuevas oportunidades que propicien el bienestar de la mayor cantidad de personas, llevó a la Comisión Económica y Social para el Asia Pacífico (Unescap) a recomendar¹² una aproximación multidimensional para construir economía inclusiva, a través de la interacción de medidas económicas, sociales y ambientales. De esta manera, plantea una distribución equitativa del ingreso y más oportunidades laborales a sectores excluidos, principalmente a las mujeres. En lo social se pone el acento en el acceso a la educación y a los servicios básicos. Por último, en lo referente a las medidas ambientales, el informe recomienda que los países del Asia Pacífico se enfoquen en el desarrollo de energías limpias y aseguren el acceso al agua potable.

Una mirada similar sobre el crecimiento inclusivo plantea la OCDE¹³. Reconoce que el aumento de la productividad es necesario, aunque no suficiente para sostener los beneficios para todos. A tal efecto recomienda poner el foco en políticas que promuevan relaciones ganar-ganar en términos de productividad, crecimiento y equidad, ya que de esta forma se podrían mejorar las perspectivas del 40 por ciento más pobre en la distribución del ingreso. De igual forma, propone paquetes estructurales macroeconómicos y financieros bien diseñados para crear empleos de calidad que, a su vez, permitan avanzar en términos de equidad.

Sin embargo, enfatiza la necesidad de trascender de las políticas aisladas a reformas estructurales, pues el crecimiento inclusivo supone grandes desafíos a la gobernanza de los países, por lo tanto, estas serían las más adecuadas¹⁴. En la misma línea y en un contexto de globalización, digitalización, transformaciones demográficas y cambio climático, plantea que el crecimiento inclusivo debería sostenerse sobre la inversión, ya sea en recursos humanos, zonas geográficas aisladas, como también apoyar mercados laborales inclusivos y construir gobiernos locales eficientes y receptivos.

¹⁰ World Bank Group, "Poverty and Shared Prosperity 2018: Piecing Together the Poverty Puzzle". En: <http://bcn.cl/285b0>

¹¹ Cepal, "Panorama Social de América Latina 2017". En: <http://bcn.cl/285bm>

¹² *Ibíd* 6.

¹³ *Ibíd* 2.

¹⁴ Esto significa que además del acento social marcado por la economía, es necesario que se combinen medidas para reducir los daños ambientales y generar resiliencia con los recursos naturales. De esta forma, el crecimiento verde forma parte central de las consideraciones para el diseño de políticas de largo plazo.

3. Cooperación para promover el comercio inclusivo

Así como el crecimiento inclusivo propone la incorporación de los sectores menos favorecidos de la economía, el comercio inclusivo coincide en la necesidad de incluir a actores históricamente marginados, como la mujer, las comunidades indígenas y las pequeñas y medianas empresas (Pyme). Sin embargo, el comercio internacional no realiza aportes inmediatos al crecimiento inclusivo. Es decir que las políticas públicas son determinantes, tanto para el crecimiento como para el comercio inclusivo, pues el incremento de los intercambios podría incluso propender a la concentración de las exportaciones en un solo sector, o producir brechas de ganancia entre grandes y pequeñas empresas¹⁵.

Es por ello que dentro de las principales propuestas para generar inclusión en el comercio, la internacionalización de las Pyme aparece como una forma efectiva de incorporar a nuevos actores en un contexto internacional dominado por la globalización y la economía digital¹⁶. El rol de las empresas de menor tamaño cumple un papel protagónico en el buen desempeño de las economías de los países en desarrollo, pues según cifras del Banco Mundial¹⁷ contribuye con más del 60 por ciento del empleo y explica cerca del 40 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) mundial. Además de generar más de 600 millones de empleos para el año 2030.

El impulso de las Pyme al crecimiento económico y principalmente el comercio es reconocido en el Plan Estratégico de Pequeñas y Medianas Empresas 2017- 2020 de la Apec¹⁸, impulsado en la Reunión de Ministros en Perú 2016. Su propósito es potenciar el desarrollo de las empresas de menor tamaño y asegurar su inserción comercial en el Pacífico a través de un ecosistema inclusivo de colaboración con grandes compañías, programas gubernamentales de fomento llevados adelante para mejorar los resultados en innovación, digitalización y apertura a nuevos mercados.

Paralelamente, y de modo complementario, los acuerdos comerciales establecidos por los gobiernos son relevantes a la hora de incorporar a nuevos actores en la economía¹⁹. La relación comercial sur-sur muestra un aumento en la intensidad del desarrollo de servicios realizados por Pymes en la medida que se incrementan los intercambios²⁰. Un ejemplo de ello se puede dar en el turismo, que es el sector económico con mayor exportación de servicios, al representar el 30 por ciento de todo

¹⁵ Cepal, "Globalización, integración y comercio inclusivo en América Latina". En: <http://bcn.cl/285sg>

¹⁶ OECD, "Enhancing the contributions of SME's in a global and digitalized economy". En: <http://bcn.cl/28665>

¹⁷ The World Bank, "Small and Medium Enterprises (SMES) Finance". En: <http://bcn.cl/2866k>

¹⁸ APEC, "Small and Medium Enterprises Working Group Strategic Plan 2017-2020". En: <http://bcn.cl/2867u>

¹⁹ Organización Internacional del Trabajo, "Dimensiones sociales de los acuerdos de libre comercio". En: <http://bcn.cl/286ay>

²⁰ Bernhardt, Thomas. "El comercio Sur-Sur y Sur-Norte: ¿cuál contribuye más al desarrollo de Asia y América del Sur? Revista Cepal 118, 2016. En: <http://bcn.cl/286bd>

el comercio global en este ámbito. Además, se proyecta que para el año 2020 se superarían los mil millones de turistas en la región Asia Pacífico²¹.

Las cadenas globales de valor son otra de las manifestaciones de comercio inclusivo, pues representan cambios en los patrones comerciales y plantean nuevas formas de integración regional a través del aprovechamiento de la dispersión geográfica de recursos materiales y humanos. Esta forma de producción, donde cada país aporta una cuota de valor para la elaboración de un producto o servicio final, representa nuevas oportunidades para nuevos actores económicos. Sin embargo, es en los acuerdos donde se expresan estos beneficios, más aún cuando se trata de países de ingreso medio²².

La inserción de la mujer en el comercio internacional es otro de los desafíos que se plantean como necesarios para lograr beneficios a todos los actores en la economía. En la Declaración Conjunta de la Organización Mundial de Comercio (OMC) sobre el Empoderamiento de la Mujer en la Economía y el Comercio, firmada en diciembre de 2017 en Buenos Aires²³, se deja claro la importancia de incorporar una perspectiva de género en las políticas comerciales, pues además de contribuir en equidad, asegura la participación de todos los talentos. Esto origina impactos positivos en el crecimiento y reduce la pobreza, sobre todo en los países emergentes de la Cuenca del Pacífico, donde la mujer aún constituye una fuerza laboral informal, temporal y con menor acceso a capacitación²⁴.

Es por ello que la organización llamó a sus miembros a cooperar en el intercambio de experiencias relacionadas con políticas y programas que alienten la participación de las mujeres en la economía, buenas prácticas para su inclusión en políticas comerciales, métodos, indicadores y datos estadísticos comerciales con enfoque de género. Asimismo planteó la necesidad de emprender acciones para promocionar el emprendimiento femenino y su internacionalización, e identificar las barreras que limitan la participación de la mujer en el comercio.

Esta visión coincide con el enfoque de género propuesto por Chile como país anfitrión, en las instancias de trabajo que se llevarán a cabo en Foro de Apec 2019.²⁵ Será la primera vez que se abordará la inserción de la mujer en el comercio internacional en todas las actividades oficiales. De esta manera, nuestro país le da continuidad a los esfuerzos realizados en el Foro durante años anteriores, como como son la creación de la Red de Mujeres Líderes de Apec en 1996, la Red de Trabajo de Género en Apec,

21 World Tourism Organization, "Tourism Highlights 2018 Edition". En: <http://bcn.cl/286bh>

22 Cusolito; Safady & Taglioni, "Inclusive Global Value Chains". En: <http://bcn.cl/2879d>

23 World Trade Organization, "Joint Declaration on Trade and Women's Economic Empowerment". En: <http://bcn.cl/286bn>

24 Ibíd. 6

25 El tema de la mujer se abordará en conjunto al crecimiento inclusivo, integración 4.0 y sociedad digital. Estos y la forma como se constituirán las instancias de trabajo en el sitio web oficial de Apec Chile. En: <https://www.apecchile2019.cl/apec/es/>

creada en 2002 y luego la Policy Partnership on Women and The Economy (PPWE), impulsada en 2011²⁶.

4. Chile y sus primeras señales para avanzar en comercio inclusivo en la Cuenca del Pacífico

Si bien queda de manifiesto una intención general por parte de Chile en Apec en avanzar hacia un modelo de comercio inclusivo, las intenciones fuera del foro han sido escasas y recientes. Un ejemplo de esto es que la inclusión del enfoque de género en acuerdos comerciales solo se ha planteado con tres países²⁷, de los cuales solo Canadá forma parte de las economías del Foro Asia Pacífico. Se trata de una modernización del actual Tratado de Libre Comercio (TLC) con Canadá²⁸, donde se propone el establecimiento de un Comité de Comercio y Género, constituido por representantes gubernamentales de ambas partes.

Dicho comité se conformaría por un representante chileno de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (Direcon). Mientras que de la contraparte canadiense, será la División de Acuerdos Comerciales del Departamento de Asuntos Exteriores. Su misión será organizar y facilitar actividades de cooperación y hacer recomendaciones a los gobiernos sobre cualquier asunto relacionado con el enfoque de género. De igual manera, además del intercambio de información, ambas partes se reunirán una vez al año para discutir propuestas conjuntas que permitan la inclusión de la mujer en el comercio.

Otro de los esfuerzos en materia de integración económica inclusiva se produjo en el contexto de la Alianza del Pacífico cuando en enero de 2017 se llevó a cabo un encuentro sobre cadenas globales de valor²⁹, entre los cuatro países miembros y países representantes de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (Asean). En la ocasión se revisaron los desafíos que en materia económica requiere este tipo de producción regional y algunas de las medidas adoptadas por la comunidad económica de Asean que podrían replicarse entre los países miembros de la Alianza³⁰, como la

²⁶ Todas estas iniciativas son complementarias de los encuentros oficiales de mujeres en Apec, realizados anualmente y donde reúnen a representantes de empresas e instituciones públicas.

²⁷ Los otros dos países con quienes se ha negociado la incorporación del enfoque de género en la modernización de los acuerdos comerciales vigentes es Uruguay, el año 2016 y Argentina en 2018. A estos se sumaría en 2019 la modernización del Acuerdo de Asociación Chile-Unión Europea y en el acuerdo comercial con Brasil. Asimismo, nuestro país propondrá la inclusión de este enfoque en la negociación entre la Alianza del Pacífico y los candidatos a Estados Asociados, Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Singapur. En: <http://bcn.cl/28787>

²⁸ Government of Canada, "Trade and investments agreements. Chile - Appendix II - Chapter N bis- Trade and Gender". En: <http://bcn.cl/2878i>

²⁹ Programa Asia Pacífico, BCN, "Paulina Nazal: Asean puede aportar a la Alianza del Pacífico en el desarrollo de cadenas globales de valor". En: <http://bcn.cl/238ql>

³⁰ Programa Asia Pacífico, BCN, "Economista del Banco Mundial explicó importancia de las cadenas globales de valor para Latinoamérica". En: <http://bcn.cl/238h1>

internacionalización de las Pyme, democratización de los procesos de innovación y valor comercial añadido a los recursos naturales.

Precisamente, entre las economías de la Cuenca del Pacífico, el bloque conformado por los países del Sudeste Asiático es quien explicita de forma más clara la necesidad de construir una región de crecimiento inclusivo y sostenible en su Marco para el Desarrollo Económico Equitativo³¹. Para ello plantean la inversión como elemento central en la reducción de la pobreza, brindar igualdad de oportunidades a todos, independientemente del género o nivel de ingreso de las empresas y reducir las brechas de desarrollo dentro de los Estados miembros y entre ellos. Asimismo, se hace hincapié en enfocar políticas para el logro de desarrollo humano, bienestar social y justicia.

Este marco de acción plantea además que el crecimiento inclusivo se expresa en la reducción de brechas de desarrollo dentro y entre los países miembros, por lo que representa un instrumento de utilidad para Chile, por cuanto existe un acuerdo formal, expresado en el Tratado de Amistad y Cooperación (TAC), suscrito en septiembre de 2016 y donde se pone de manifiesto el fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur. Más aún, en la gira presidencial llevada a cabo en noviembre de 2018, el presidente Sebastián Piñera participó de la 33 cumbre de Asean, realizada en Singapur, donde destacó³² la importancia de integrarse al Asia Pacífico con el propósito de crear más oportunidades de empleo y mejorar la calidad de vida de los chilenos.

5. Comentarios finales

Pese a que el promedio de crecimiento económico mundial es bajo en comparación con las décadas anteriores, y la recuperación de las economías industrializadas luego de la crisis financiera de 2008 ha sido lenta, los países emergentes de la región Asia Pacífico mantienen un ritmo de crecimiento económico comparativamente alto. Sin embargo, hay incertidumbre por las consecuencias generadas en un contexto global dominado por la digitalización de la economía, el cambio climático y más recientemente la guerra comercial entre Estados Unidos y China.

Tal incertidumbre sobre el devenir de la economía internacional ha llevado a los países emergentes de la Cuenca del Pacífico a emprender reformas estructurales alineadas con los principios del crecimiento inclusivo, definidos de manera esquemática y estratégica en foros multilaterales como la OCDE, o regionales como es el caso de Apec, con el fin de fortalecerse institucionalmente a fin de impulsar políticas de equidad en la distribución del ingreso e inclusión de sectores marginados en la productividad.

³¹ Association of Southeast Asian Nations, "The Asean Framework for Equitable Economic Development". En: <http://bcn.cl/287am>

³² Prensa Presidencia, "El Presidente de la República, Sebastián Piñera, realiza punto de Prensa en Merlion Park, Singapur". En: <http://bcn.cl/287ap>

Las posibilidades de incorporar a nuevos actores sociales en la economía aumentan en la medida que el comercio, además de incrementar el volumen de intercambios, oriente sus políticas con el fin de asegurar la inclusión. De igual manera, medidas relacionadas a la internacionalización de las Pyme, o a la inserción de las mujeres en la economía promueven el desarrollo de crecimiento inclusivo. Esto se refleja en el marco de cooperación creado por Apec, donde existen grupos especiales para abordar la inclusión de estos dos sectores históricamente excluidos.

La priorización del tema mujer y su inserción en la economía y el comercio en la reunión de Apec 2019 que se llevará a cabo en nuestro país, es una señal de cristalización de acuerdos suscritos desde la década de los noventa, además de una gran cantidad de acciones para promover el rol de la mujer en el comercio internacional. La incorporación de este tema redundará en nuevas políticas de inclusión y eliminación de barreras a la participación entre sus miembros.

La incorporación del tema mujer en el comercio y su discusión durante el desarrollo del capítulo chileno de Apec, por una parte, y la introducción de capítulos con enfoque de género en la modernización de tres acuerdos comerciales actualmente vigentes -entre los que se encuentra Canadá- por otro, sería una señal de que nuestro país comienza a valorar elementos del comercio inclusivo en sus políticas de apertura comercial.

Por último, el Tratado de Amistad y Cooperación con Asean (TAC) es un instrumento que permitiría a nuestro país vincularse con la región Asia Pacífico desde una mirada de comercio inclusivo y, en consecuencia, utilizar esa experiencia como base para la modernización de acuerdos comerciales suscritos con otros socios comerciales, incluso para la negociación de nuevos tratados.