

¿Qué está ocurriendo y donde?

bilaterals.org y GRAIN (Septiembre 2007)

Según el Banco Mundial, a mediados de 2004 había un total de 229 TLC vigentes en todo el mundo, y 174 países habían firmado al menos uno.¹ Se trata de una cifra evidentemente conservadora y ya vieja, aunque es la última que se ha publicado. No toma en cuenta los TLC firmados pero que aún no entran en vigor, ni los que están siendo negociados o están en proceso previo de discusión.

Según la OMC, un total de 194 TLC habían sido “notificados” a la organización hasta marzo de 2007.² Éstos representan sólo un subconjunto del total de los TLC. La OMC exige que sus miembros informen cualquier acuerdo de comercio externo que firmen, de manera que la organización pueda analizar si los mismos son compatibles con las reglas de la OMC. La realidad indica que no todos los miembros de la OMC lo hacen, ni lo hacen para todos los TLC que firman. Numerosos países que no son miembros de la OMC tienen TLC.

Según el Banco Asiático de Desarrollo, a fines de 2006 había, tan sólo en Asia y el Pacífico, 192 TLC – 84 ya concluidos, 57 que se estaban negociando y 51 en etapa de propuesta.³ En América Latina, la Organización de Estados Americanos habla de 81 TLC (de todo tipo) vigentes desde Canadá hasta Chile.⁴

UNCTAD afirma que a comienzos de 2007 había unos 5 500 acuerdos internacionales referidos a inversiones funcionando – una cifra que se multiplica a un ritmo de tres por semana.⁵ Ahí se incluyen no sólo los TBI y los TLC que cuentan con un capítulo sobre inversiones, sino también los tratados de doble tributación (acuerdos entre dos países para no gravar dos veces a la misma entidad, sea ésta una empresa o un trabajador). Por otra parte, hay unos 2 500 TBI en funcionamiento. Cerca de 644 de éstos son TBI entre países del Sur, el segmento que ha crecido más activamente en los últimos diez años.⁶

Son muchos los procesos y las lógicas en juego. Para poder comprender las diferentes dinámicas, proponemos analizar a los grandes protagonistas, región por región.

Asia y el Pacífico

En términos de la dinámica Norte-Sur, la Unión Europea (UE), la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC o EFTA por sus siglas en inglés), Japón, Australia y Nueva Zelanda están trabajando activamente para asegurarse TLC bilaterales en Asia.

Estados Unidos juega varias cartas a la vez. Mientras van y vienen las conversaciones sobre la creación de un área de libre comercio en el espacio del APEC (Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico) que abarque



El frenesí por los TLC: todos los gobiernos del mundo parecen querer uno - si no, se sienten dejados atrás (atrás de qué?)

todo el Pacífico, Washington concentra su ofensiva en algunos otros ámbitos. Aspira a un TLC con ASEAN (Asociación de las Naciones del Sureste Asiático), y con ese fin aplica la táctica de sumar de abajo hacia arriba: primero firma TLC bilaterales con cada uno de los distintos miembros, y luego un TLC distinto con ASEAN en su conjunto. Tras haber logrado un TLC de gran alcance con Singapur, los estadounidenses fueron por Tailandia y Malasia. Las negociaciones con Tailandia se interrumpieron debido a las protestas populares y el golpe militar que las siguió, en tanto que (a los ojos de Washington) Indonesia y Filipinas todavía no están listas para comenzar las negociaciones, así que esta parte del plan avanza lentamente. Entre tanto, EUA consiguió un acuerdo un tanto incierto con Corea del Sur – un socio comercial muy fuerte y un enclave geopolítico muy importante para Washington – ya que aún no se ha ratificado. En el sur de Asia, EUA avanza paso a paso con India – tratando de asegurarse primero un acuerdo en materia de energía nuclear, para poder pasar luego a una cooperación agrícola más fuerte – y con astucia aparenta no tener mucho apuro. Con Pakistán y Bangladesh

¹ Denis Medvedev, “Preferential Trade Agreements and Their Role in World Trade”, Documento de Trabajo de Investigación en Políticas del Banco Mundial No. 4038, octubre de 2006, <http://go.worldbank.org/2KKER5K700>.

² Ver http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/summary_e.xls.

³ Se puede acceder a la base de datos sobre TLC en el sitio web del Centro de Integración Regional de Asia, iniciado por el ADB en octubre de 2006: <http://aric.adb.org/FTAByCountryAll.php>

⁴ Ver la base de datos de SICE en http://www.sice.oas.org/agreements_e.asp. Excluimos el acuerdo multilateral del conteo pero mantuvimos el resto.

⁵ Ver <http://www.unctad.org/Templates/meeting.asp?intItemID=1942&lang=1&m=13507>.

⁶ UNCTAD, “World Investment Report 2006”, disponible en: <http://www.unctad.org/Templates/WebFlyer.asp?intItemID=3968&lang=1>

está buscando establecer, primero, relaciones claras en materia empresarial, mediante Tratados Bilaterales de Inversión (TBI). En lo que respecta a China, los muchos problemas apremiantes que tiene Washington con Beijing – un déficit comercial colosal y la necesidad de conseguir que el yuan se devalúe – hacen que ni siquiera esté a consideración un TLC bilateral.

Europa en cambio ha tenido una actitud algo más distante. La EFTA ha firmado varios acuerdos con algunos países, y la UE ha prometido firmar un TLC con ASEAN como el de EUA. Pero la UE desvió su atención hacia otros frentes en los últimos años,⁷ y recién ahora comienza reacomodar su juego. La UE espera concluir acuerdos en 2008 con Corea del Sur, ASEAN e India. También ha comenzado a trabajar con China para consolidar las bases de sus relaciones bilaterales de comercio e inversiones.

Australia y Nueva Zelanda han estado intentando sumar acuerdos en forma selectiva con otros países de la región. En su mira ha estado el menú típico: Tailandia, Malasia, Corea e India. Ambos países van por los peces gordos: China y Japón. El gobierno laborista australiano, elegido a fines de 2007, está profundamente abocado al libre comercio.

Pese a su aguda dependencia del comercio para proveerse de alimentos y energía, y de su posición geopolítica clave, Tokio jamás ha contado realmente con una estrategia de fomento de los TLC. Su sector empresarial, representado formalmente por su propia federación, la Nipon Keidanren, ha estado presionando al gobierno durante años, pero las sucesivas administraciones demócrata-liberales no han mostrado suficiente pujanza y lo único que han conseguido son tratados de amistad disfrazados de TLC. México, Singapur, Malasia, Tailandia y Filipinas fueron algunas de las primeras incursiones japonesas en materia de TLC – y no son acuerdos inofensivos. Pero ahora que su rival en Washington ha logrado un acuerdo con Seúl que tiene repercusiones evidentes e inmediatas sobre algunos conglomerados japoneses, Tokio intenta adoptar una actitud más audaz y agresiva,⁸ cuyo objetivo último es orquestrar un TLC que abarque toda Asia, incluyendo India, China, ASEAN y Corea del Sur. A menos que algo cambie en sus relaciones con China y Corea del Sur, esto seguirá siendo un sueño lejano. Es de esperar que Japón

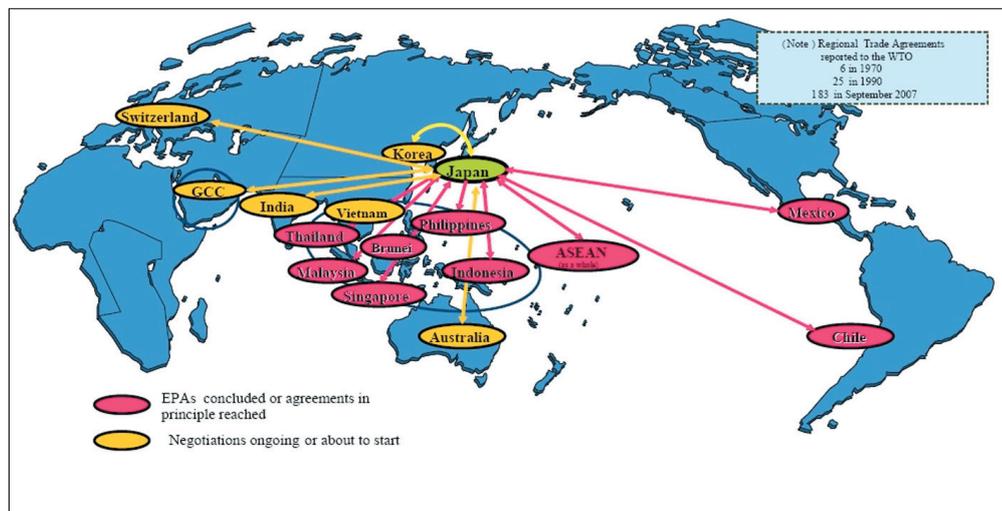
aumente el nivel de profundidad y envergadura de sus TLC. Eso ya se hace evidente en sus acuerdos más recientes con Bangkok, Manila y Kuala Lumpur.

En el eje Sur-Sur, los actores principales de los TLC en la región son China, India, Corea del Sur, Singapur, Tailandia y Taiwán. Todos quieren un acuerdo con ASEAN, aunque la secretaría de ASEAN apenas comienza a aceptar la idea de que los TLC puedan compensar el fracaso de la OMC. Según se ve directamente en el terreno, hay acuerdos serios en proceso de concreción entre China y ASEAN, India y ASEAN, y Corea-ASEAN. Singapur, Corea, Tailandia y Taiwán están cerrando acuerdos con una serie de países, y Singapur emprende un programa de TLC muy agresivo. India ya tiene varios TLC, con Sri Lanka, Singapur y Mauricio y, fuera de la región, está en tratos con el Mercosur, el Consejo de Cooperación del Golfo (GCC por sus siglas en inglés) y la UE; sin embargo, no parece tener un plan muy claro. China e India son las grandes potencias asiáticas que están convencidas de que los TLC son necesarios y trabajan activamente para ampliar sus redes.

En términos de bloques regionales no ocurre demasiado. La ASEAN, la South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC o asociación sudasiática para la cooperación regional) y la Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation (BIMSTEC, una iniciativa multisectorial de cooperación técnica y económica para la Bahía de Bengala) tienen planes de crear mercados comunes, pero o no son fuertes (como el área de libre comercio de ASEAN – AFTA por sus siglas en inglés – o el TLC de BIMSTEC) o bien no logran despegar (como el acuerdo de libre comercio del Sur de Asia – o SAFTA, por sus siglas en inglés).

Asia Occidental y África del Norte

En términos de política Norte-Sur, el Medio Oriente es un cruce de caminos en la competencia por celebrar acuerdos bilaterales, debido a dos razones obvias: el petróleo e Israel. Tanto Estados Unidos como la UE tienen grandes planes de emprender TLC diferenciados, de alcance regional. El de Washington es conocido como MEFTA por sus siglas en inglés (TLC Medio Oriente-Estados Unidos) y según el cronograma establecido se concretaría para 2013. El de Bruselas, conocido como EMFTA por sus



Puntuación del TLC de Japón, a partir de octubre de 2007
(Imagen: Ministerio de Relaciones Exteriores de Japón)

⁷ Dedicó más energía a América Latina, los países del Golfo, la región mediterránea y la OMC.

⁸ Ver MITI, "Japan Releases 2007 Report on Compliance by Major Trading

Partners with Trade Agreements – WTO, FTA/EPA, and BIT", 16 de abril de 2007, wikificado en http://www.bilaterals.org/article.php?id_article=7911

siglas en inglés (TLC Euro-Mediterráneo), se plantea que empiece a aplicarse en 2010. De concretarse, los dos acuerdos diferirán en los aspectos en que típicamente difieren los TLC de Estados Unidos con los de la UE: el MEFTA hará hincapié en las reglas pragmáticas del comercio y eliminará cualquier discriminación con respecto a Israel; el EMFTA impulsará una armonización política de la región con la UE. Pero ambos abarcarán los mismos países (con excepción de Libia y Turquía), a los que someterán a fuertes presiones para que se adecúen a las agendas geopolíticas y empresariales de Occidente, mediante sendas ofertas de mercados competitivas entre sí.⁹ La UE está bien avanzada en su mapa de ruta hacia el EMFTA, aunque enfrenta problemas en su TLC con Israel debido al incumplimiento de la cláusula de derechos humanos incluida, y todavía no ha podido firmar el acuerdo con Siria. Estados Unidos está algo más retrasado en su plan de un MEFTA. Tiene TLC ya vigentes con Israel, Bahrein, Jordania y Marruecos; ya llegó a un acuerdo con Omán; pero el acuerdo Estados Unidos-Emiratos Árabes Unidos se trancó debido a la paranoia de la seguridad en Estados Unidos; el resto está en proceso de construcción.

Donde el EMFTA y el MEFTA no se chocan geográficamente, la UE procura establecer acuerdos separados. Esto sucede en Irán, Irak y los Estados del Golfo, con los que la UE ha estado negociando un TLC de bloque a bloque desde 1990. La firma de un acuerdo UE-GCC se ha demorado debido a las vacilaciones de los países del Golfo que no se deciden a otorgarle a las empresas de la UE los derechos de propiedad de las compañías petrolíferas de la región.

Como ya ocurre en otras partes del mundo, la EFTA, liderada por Suiza y Noruega, está apenas un paso atrás de EUA y la UE. EFTA tiene sus propios TLC con la mayoría de los países de la región.

La mayor parte de las demás economías poderosas están intentando sellar sus propios TLC bilaterales con el GCC. Japón, EFTA, Australia y Nueva Zelanda ya iniciaron conversaciones con el GCC o están a punto de lanzarlas.

Existen varias iniciativas regionales importantes de creación de bloques comerciales Sur-Sur: la Unión del Magreb Árabe (Argelia, Libia, Mauritania, Marruecos y Túnez), el Acuerdo de Agadir (Egipto, Jordania, Líbano, Marruecos), el Área de Libre Comercio Árabe (por sus siglas en inglés: Greater Arab Free Trade Area - GAFTA, integrado por los países de la Liga Árabe) y el GCC. El GCC es el que atrae la mayoría de las ofertas de TLC de



De ronda: casi ningún país no está involucrado en algún TLC, o habla sobre estos, al día de hoy.

fuera de la región, debido a su petróleo. China, el Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela), Corea del Sur, Pakistán y Singapur son los primeros de la lista. En el plano bilateral, Egipto, Israel y Marruecos son los que han establecido mayor número de TLC con otros países.

África sub-Sahariana

La escena del comercio en África parece una competencia de estira y afloje de la cuerda entre los Acuerdos de Asociación Económica de la UE (EPA por sus siglas en inglés), la lucha por fortalecer la integración regional y sus diversas configuraciones, y la creciente e importante penetración de China en el continente.

Los Acuerdos de Asociación Económica de la UE son el principal tema de discusión, ya que prometen sacudir masiva y devastadoramente las economías africanas.¹⁰ Estos acuerdos son básicamente TLC entre la UE y cuatro regiones diferentes de África, que han sido definidas crudamente por Bruselas con fines de negociación: África Occidental, África Central, África Oriental y del Sur, y la Comunidad para el Desarrollo de África Meridional (Southern Africa Development Community o SADC).¹¹ La idea de la UE era terminar de acordar los EPA a fines de 2007 y obtener así una cobertura de TLC en toda África.¹² Con ellos se pretende sustituir la relación comercial preferente que existe hoy entre Europa y África (que le permite al África obtener acceso libre de aranceles al mercado europeo), por un régimen de liberalización recíproco generalizado (mediante el cual Europa adquirirá acceso libre de aranceles al África en toda la línea): inversiones, servicios, agricultura, derechos de propiedad intelectual (DPI), pesca, obras. Si se aprueban los EPA, África será inundada por productos y compañías europeas que vendrán y tomarán control de todo. Los Estados africanos perderán sus principales fuentes de ingresos y toda posibilidad de competencia.

La sola amenaza que representan los EPA ha empujado a los gobiernos africanos a tomar más en serio la posibilidad de reforzar sus propios bloques comerciales regionales. África está cubierta por una colcha de retazos constituida por formaciones subregionales - SADC, SACU, COMESA, ECOWAS, CEMAC, COMESSA, WAEMU,¹³ etcétera - que están en distintas etapas de integración, incluso a través de los TLC. SADC y SACU cuentan supuestamente con mercados libres, COMESA está por instrumentar uno, y ECOWAS avanza en ese camino (por intermedio del cual se fusionará con WAEMU). El problema que tienen entre manos los pueblos africanos es si seguir avanzando o no, y cómo, hacia una integración

⁹ El nivel de competitividad dependerá de lo que decida Estados Unidos sobre las reglas de origen: si respeta el sistema de la UE, que reconoce a todos los países de la región como un único país de origen (reglas "acumulativas") o si continuará imponiendo las suyas.

¹⁰ Para tener un panorama general, ver el documento de la Comisión Económica de Naciones Unidas para África, "The Economic and Welfare Implications of the EU-Africa Economic Partnership Agreements", ATPC Briefing núm 6, mayo 2005, en http://www.uneca.org/atpc/Briefing_papers/6.pdf

¹¹ La composición actual de estos grupos presenta varios conflictos con los organismos locales de integración regional. Por ejemplo, Zambia es parte del grupo ESA en las conversaciones con la UE aunque en África es miembro formal de la SADC.

¹² Anteriormente, la UE tenía un TLC solamente con Sudáfrica.

¹³ Southern African Development Community (SADC o comunidad para el desarrollo de África meridional); Southern African Customs Union (SACU o unión aduanera de África meridional); Common Market of Eastern and Southern Africa (COMESA o mercado común de África meridional y oriental); Economic Community of West African States (ECOWAS o comunidad económica de los Estados del África occidental); Economic and Monetary Union of central Africa (CEMAC o comunidad económica y monetaria de África central); Community of Sahel-Saharan States (Comessa o comunidad de Estados del Sahara y del Sahel) West African Economy and Monetary Union (WAEMU o unión monetaria y económica de África occidental).

BUSH'S LEGACY ON BILATERAL TRADE & INVESTMENT DEALS

FTAs signed:

- Chile (2002)
- Singapore (2003)
- Australia (2004)
- Bahrain (2004)
- Morocco (2004)
- Laos (2004)
- Costa Rica (2005)
- Dominican Republic (2005)
- El Salvador (2005)
- Honduras (2005)
- Guatemala (2005)
- Nicaragua (2005)
- Oman (2006)
- Colombia (2006)
- Peru (2006)
- Panama (2007)
- Korea (2007)

FTA talks started/ongoing:

- SACU (since 2003)
- Thailand (since 2004)
- Ecuador (since 2004)
- UAE (since 2005)
- Malaysia (since 2006)

BITs signed:

- Azerbaijan (2001)
- Croatia (2001)
- Uruguay (2005)

TIFAs signed:

- Algeria (2001)
- COMESA (2001)
- Bahrain (2002)
- Brunei (2002)
- Sri Lanka (2002)
- Thailand (2002)
- WAEMU (2002)
- Saudi Arabia (2003)
- Central Asia (2004)
- Kuwait (2004)
- Malaysia (2004)
- Qatar (2004)
- UAE (2004)
- Yemen (2004)
- Mozambique (2005)
- ASEAN (2006)
- Cambodia (2006)
- Liberia (2007)
- Uruguay (2007)

Other pursuits:

- Algeria FTA
- APEC FTA
- ASEAN FTA
- Bangladesh TIFA
- CARICOM (Caribbean) FTA
- Egypt FTA
- Free Trade Area of the Americas
- Georgia FTA
- Ghana FTA
- India FTA
- Middle East FTA
- New Zealand FTA
- Switzerland FTA
- Tunisia FTA
- Uruguay FTA



estas relaciones a través de TLC - y la política que los acompaña - parece ser el próximo paso obvio.

América Latina y el Caribe

América Latina muestra un escenario muy diferente al de Asia y África en materia de acuerdos de libre comercio. La región fue demasiado golpeada por la excesiva presión neoliberal impuesta por Estados Unidos. Esto en gran parte se llevó a cabo históricamente a través del Banco Mundial y el FMI, y más recientemente a través de los TLC y otros acuerdos bilaterales. Además del TLCAN, Estados Unidos ha logrado firmar TLC con Chile, Perú, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, República Dominicana, El Salvador y Panamá. Las negociaciones con Ecuador naufragaron después que Quito insistió en que Occidental Petroleum pagara sus impuestos. Estados Unidos está inten-

La administración Bush terminará con una pesada herencia en el frente del impulso al comercio bilateral y la inversión. (Fuente: GRAIN)

regional a través de estas comunidades económicas débiles de cara a los Acuerdos de Asociación Económica de la UE.

Estados Unidos no ha sido muy exitoso en concretar acuerdos de libre comercio en África. Durante muchos años lo intentó con SACU (Botswana, Lesotho, Namibia, Sudáfrica, Suazilandia), buscando equiparar el peso de la UE en Sudáfrica, pero fracasó, fundamentalmente debido a las demandas excesivas de Washington en materia de DPI. (EFTA, en cambio, rebajó sus demandas en torno a los DPI con SACU y sí obtuvo un TLC). Washington confía en que la Ley de Crecimiento y Oportunidades para África (African Growth and Opportunities Act-AGOA) le permitirá ganar el corazón y la cabeza de los gobiernos africanos mientras intenta evaluar las posibilidades de establecimiento de TLC bilaterales, y entre tanto negocia acuerdos marco de comercio e inversiones (TIFA por sus siglas en inglés, un prerrequisito para un TLC con Estados Unidos) y Tratados Bilaterales de Inversiones (TBI) con países individuales.¹⁴

Además de la UE y Estados Unidos, la mayoría de los países que intentan firmar TLC con los países africanos van directamente por la potencia regional, Sudáfrica, y la unión aduanera que ha conformado, SACU. China y Singapur están negociando actualmente sendos TLC con SACU. EFTA y Mercosur ya firmaron cada uno el suyo. India se prepara para ofrecer algo. Los TLC de China e India con SACU son importantes ya que ambos países están invirtiendo fuertemente en África en estos momentos. China se asegura fundamentalmente la provisión de petróleo y minerales, en tanto que India ingresa en el área de minería, automóviles y textiles. Aunque la UE es el socio comercial histórico de África, China y en alguna medida India son los que están agarrando la mayor parte de la torta. La formalización de

tando ahora romper la cohesión del Mercosur, donde reinan los gigantes comerciales de la región - Argentina y Brasil-, tentando a Uruguay para que ingrese a la esfera de Washington. Muchos de estos acuerdos bilaterales fueron consecuencia del fracaso de Estados Unidos en lograr el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) que abarcaría toda América del Norte, América del Sur y América Central con la excepción de Cuba.

La UE ha seguido los pasos de Estados Unidos en la región en materia de TLC. Luego de firmado el TLCAN, negoció su propio acuerdo con México. La misma historia se repite con Chile, América Central y la región andina. La diferencia es que la UE viene negociando un TLC con el Mercosur, algo que es políticamente imposible para Estados Unidos.

EFTA, al igual que Estados Unidos y la UE tiene un acuerdo de comercio con México y Chile y prepara conversaciones con Colombia y Perú. Japón tiene un TLC con México y Chile, pero nada más en vistas por ahora. Australia empieza a moverse en torno a Chile y posiblemente México, en tanto que Canadá tiene un tratado con Chile y Costa Rica y espera armar algo más grande con América Central. Nueva Zelanda, Chile, Singapur y Brunei han firmado un TLC de cuatro denominado el Acuerdo P4 o Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica.

Aparte posiblemente de Uruguay y el Caribe, es poco probable que Estados Unidos consiga avanzar más por ahora en el frente de los TLC en América Latina. La tendencia de los gobiernos es a priorizar preferentemente el comercio y las inversiones regionales, ya sea a través de la Comunidad Andina, el Mercosur, la Comunidad del Caribe (Caricom) o el ALBA (la Alternativa Bolivariana para las Américas y el Caribe, el programa anti-ALCA de Chávez). La mayoría Demócrata en el Capitolio y la no renovación de la 'vía rápida' de Bush, han dejado a la Casa Blanca con menos libertad para jugar fuerte con su agenda comercial.

¹⁴Según el *International Trade Daily*, Washington está intentando desarrollar una "matriz" para negociar TLC en la región, especialmente teniendo en cuenta que, aparte de los países de la SACU, también Mozambique y Ghana han expresado interés en negociar acuerdos de libre comercio con Estados Unidos. (Ver Gary Yerkey, "US, Five African Nations Set New Talks on Free Trade accord for February, April", ITD, Washington DC, 18 de enero de 2006.) Desde entonces, Estados Unidos firmó un TIFA