

Los avances y desafíos de los megacuerdos en negociaciones en Asia Pacífico: TPP y RCEP

Ruvislei González Sáez

Investigador del Centro de Investigaciones de Política Internacional (CIPI)

Introducción

Desde comienzos de la primera década del siglo XXI, se vienen gestando a nivel mundial varias negociaciones comerciales de gran envergadura conocidas como *megaproyectos* o *megacuerdos*. Este es el caso de un Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión entre los Estados Unidos y la Unión Europea (TTIP), un Acuerdo de Libre Comercio entre la Unión Europea y Japón, una Asociación Económica Integral Regional (RCEP en inglés) entre los diez países miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN),¹ Australia, India, Nueva Zelanda, China, Japón y la República de Corea, y un Acuerdo de Libre Comercio entre estos últimos tres países. Dichos procesos, iniciados formalmente en los últimos cinco años, se suman a las negociaciones del Acuerdo de Asociación Transpacífico (más conocido por sus siglas en inglés, TPP), que están en curso desde 2010 y reúnen a 12 países de América Latina, América del Norte, Asia y Oceanía.²

¹ Brunei, Cambodia, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Singapur, Tailandia y Vietnam.

² Australia, Brunei, Canadá, Chile, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur, EE.UU. y Vietnam.

Estas iniciativas, denominadas en la literatura académica como negociaciones *megarregionales* o *mega-bilaterales*, tendrán un profundo impacto en la arquitectura de las relaciones mundiales de comercio e inversión en las próximas décadas. Si bien el marcado aumento del número de acuerdos comerciales regionales de libre comercio es una tendencia que se observa a nivel mundial desde los años noventa, las recientes negociaciones megarregionales tienen características que las diferencian de la mayoría de los acuerdos existentes.

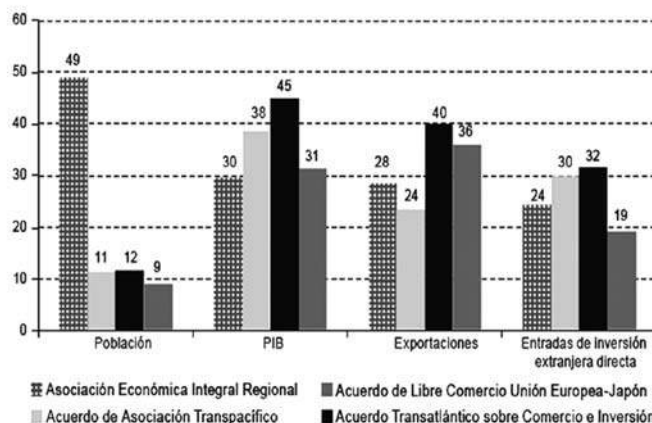
En primer lugar, se destacan el número y tamaño de las economías involucradas, que en todos los casos representan proporciones importantes del producto, la población, el comercio y la inversión extranjera di-

recta mundiales (véase el gráfico 1). En segundo lugar, y relacionado con lo anterior, todos estos proyectos apuntan a crear espacios económicos integrados de vasto alcance, ya sean asiáticos, transatlánticos o transpacíficos, superando la lógica esencialmente bilateral de la mayoría de los acuerdos regionales actuales. En tercer lugar, la agenda temática propuesta es mucho más amplia y compleja de lo que ha sido tradicionalmente, incluido un número importante de áreas no abordadas por los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

La irrupción del megarregionalismo está ligado estrechamente a las profundas transformaciones que han venido ocurriendo en las últimas tres décadas en la organización de la producción y del comercio mundiales.

Gráfico 1: Proporciones entre el RCEP, TPP y otros megacuerdos en el mundo.

Agrupaciones seleccionadas: participación en población, PIB, exportaciones de bienes y flujos de entrada de inversión extranjera directa mundiales, 2012
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Fondo Monetario Internacional (FMI), World Economic Outlook Database, para población y PIB, abril de 2013; Organización Mundial del Comercio (OMC) para exportaciones; y Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), para inversión extranjera directa.

Desde fines de los años ochenta, la reducción de las barreras al comercio y a la inversión extranjera directa (IED), junto con los menores costos de transporte y los adelantos en las tecnologías de la información y las comunicaciones, han posibilitado el creciente desarrollo de redes de producción y abastecimiento del tipo Norte-Sur, Norte-Norte y Sur-Sur.

En dichos esquemas, también conocidos como cadenas de valor, las empresas multinacionales de los países desarrollados trasladan o subcontratan parte de sus procesos productivos a países subdesarrollados. Esta fragmentación geográfica de la producción tiene lugar, a través de diversos canales, como la IED, el comercio de bienes intermedios y la subcontratación de servicios. Puesto en términos simples, se busca combinar la tecnología, la innovación y el know-how de los países desarrollados, con los menores costos de mano de obra de los países en desarrollo.

Pese a la reducción de los costos de transporte, comunicación y procesamiento de información, coordinar pro-

cesos productivos distribuidos en varios países sigue siendo una tarea compleja, sobre todo cuando existen grandes distancias. El comercio en las redes de producción, cuando un producto puede cruzar fronteras varias veces en distintas fases de la producción, es especialmente sensible a los costos derivados de la distancia, incluidas las demoras en los plazos de entrega.

Es por ello, que las principales cadenas de valor tienen una clara dimensión regional. De este modo, es posible identificar tres grandes redes de producción (“fábricas”) en el mundo: la “fábrica Europa” (centrada en Alemania), la “fábrica América del Norte” (centrada en los Estados Unidos) y la “fábrica Asia” (centrada en un principio en el Japón y más recientemente en China y el Sudeste Asiático).

Las tres “fábricas” se caracterizan por altos porcentajes de comercio intrarregional, que a su vez tiene un importante componente de bienes intermedios, sobre todo en el caso de la “fábrica Asia” (véase el cuadro 1). Ello refleja los patrones de comercio vertical que caracterizan a las actuales redes de producción.

Cuadro 1: Participación de las exportaciones intragrupalas de TLCAN, UE y ASEAN+5^a en las exportaciones totales en 2012.

| Bloque | Participación de las exportaciones (Xs) | Participación de los bienes intermedios |
|----------------------|---|---|
| | intragrupales en las Xs totales en % | en las Xs intragrupalas en %. |
| Unión Europea | 62,2 | 15,7 |
| TLCAN | 48,4 | 18,5 |
| ASEAN+5 ^a | 50,5 | 31,1 |

^a Este concepto de ASEAN+5 no es el tradicional abordado por la investigación. En este incluye a los 10 miembros de la ASEAN, más China, Japón, Corea del Sur, Hong Kong (Región Administrativa Especial de China) y la provincia china de Taiwán.

Fuente: CEPAL, 2012.

La irrupción de los acuerdos megarregionales puede conducir a un nuevo diálogo en la Ronda de Doha, cuya agenda (definida hace más de una década) no incorpora varios aspectos importantes de la gobernanza de las cadenas de valor. Asimismo, debido a esta irrupción, la OMC podría dar mayor énfasis a la negociación de acuerdos plurilaterales. No obstante, hay que analizar lo acordado con posterioridad a la cumbre de Bali, Indonesia, a finales de 2013, y las recientes trabas de la India en agosto de 2014 al bloquear el Acuerdo para facilitar el comercio o “Paquete de Bali”.³

Con las negociaciones megarregionales se intenta establecer mecanismos de gobernanza que respondan a las necesidades de las cadenas de valor de América del Norte, Asia Oriental, Sudeste Asiático y Europa. Esta situación pone de relieve el grado mucho menor de integración productiva entre las economías de América Latina y el Caribe, así como la menor profundidad de sus acuerdos de integración económica.

El RCEP es un medio para armonizar los actuales tratados de libre comercio de ASEAN con sus principales socios: China, India, Japón, Corea del Sur, Australia y Nueva Zelanda. Se dice armonizar, pues la mayoría de estos acuerdos de libre comercio abarcan bienes, servicios e inversiones, pero algunos no lo

hacen. El Tratado de Libre Comercio (TLC) ASEAN-India en particular solo abarca el comercio de mercancías, con un capítulo sobre servicios, habiendo tomado años para negociarlo, mientras la inversión no está cubierta en absoluto. Las normas específicas contenidas en estos acuerdos también varía considerablemente, como las normas de origen que determinan qué mercancías califican para tasas arancelarias preferenciales. El RCEP se centra principalmente en las medidas impuestas en las fronteras nacionales y la manera de armonizar esas medidas.

El TPP, por su parte, es una negociación mucho más ambiciosa en términos de alcance que lo negociado por ASEAN con sus seis socios, pues cubre cuestiones como trabajo, medio ambiente, propiedad intelectual entre otras. Por lo tanto, el TPP dota a los países miembros de un conjunto diferente de posibilidades que el RCEP no tiene. Además de estar concebido con un mayor nivel de agresividad, en el sentido de superponer a las transnacionales por encima de los Estados, lo que significa que las dos negociaciones son conceptualmente incompatibles a priori, lo que no niega que no lo sean en el futuro.

Las dinámicas de negociación y el calendario de TPP y RCEP también influyen en cómo los miembros de la ASEAN se acercan a las dos series de conversaciones. Los problemas de

³ Intenta liberalizar el comercio, pero se convierte en un problema para la seguridad alimentaria, pues Nueva Delhi aplica un subsidio a cereales por 22 mil millones de dólares, que de aplicarse el acuerdo tendría que eliminar y por tanto afectaría a sus productores nacionales.

fondo y de procedimiento relacionados con Japón en las negociaciones del TPP significan un retraso en la finalización de este, probablemente hasta el final de la administración Barack Obama en 2015-16. RCEP, por el contrario, se supone que esté concluido a finales de 2015, que coincide con el plazo inicial de la Comunidad ASEAN.

Antecedentes del TPP y RCEP

Las negociaciones del TPP son una iniciativa desarrollada por los países miembros que actualmente forman parte del Acuerdo de Asociación Transpacífico o P-4, a saber: Brunei, Chile, Nueva Zelanda y Singapur. Este tratado fue suscrito en el año 2005 y está en vigencia desde el 2006. El P-4 es un acuerdo abierto que contempla la posibilidad de la adhesión de terceros países, con el objeto de promover la creación de una alianza estratégica mayor para la liberalización del comercio en la región.

En este sentido, el 4 de febrero de 2008, la Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos anunció que dicho país participaría en las negociaciones. Posteriormente, Australia, Perú y Vietnam formalizaron su interés de ser parte de las discusiones del acuerdo durante la Cumbre de Líderes del Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC) de noviembre de 2008, en Lima, Perú.

A partir de 2009 comienza un proceso de una veintena de rondas de negociación (cuadro 2). Ya en el 2010, Malasia presentó formalmente su solicitud de integrarse a las discusiones en curso. Posteriormente, Canadá (2012), México (2012) y Japón (2013), se integraron a las negociaciones del TPP. El avance de estas, a la vez fue mostrando, que mientras más rondas se efectuaban, más se demoraba la negociación final. La hoja de ruta comenzó a hacerse más difícil sin lograr consenso. Más miembros, pero a la vez más trabas y más demora para firmarse. En este sentido, Barack Obama, presidente de los Estados Unidos, expresó la necesidad de concretar el TPP antes que finalizara el 2013; no obstante, la fecha no pudo ser cumplida.

Según documentos no oficiales filtrados por Wikileaks,⁴ presumiblemente el nivel de acuerdos alcanzados hasta el momento es menor al previsto, a pesar de la propaganda mediática en torno a los avances en las rondas de negociación. En estos documentos se muestran las posiciones de los países en relación con los temas que se abordan en determinados capítulos, observándose, de manera general, un alto nivel de divergencias y en algunos casos, aun existiendo posiciones mayoritarias en una dirección, estas se contraponen a las de Estados Unidos.

En tanto se avanzaba en las negociaciones del TPP, al interior de

⁴ El contenido de estos documentos no ha sido contrastado, y probablemente no podrá serlo, dado el carácter confidencial de las negociaciones.

Asia Pacífico, a la vez se gestaba la Asociación Económica Regional Integral (RCEP en inglés). RCEP fue planteada oficialmente en la cumbre de líderes de la ASEAN en noviembre de 2011 en Bali, Indonesia. Hay quienes la llaman ASEAN+6, aunque no debe asumirse con este nombre, pues las negociaciones que se están desarrollando son más profundas que lo acordado en los diferentes mecanismos ASEAN+1 (o sea ASEAN+ China, ASEAN+ Japón y hasta cierto punto, más que ASEAN+3,⁵ etc.).

Anteriormente, la propuesta había sido promovida por Japón como (Comprehensive Economic Partnership in East Asia, CEPEA) en el 2004. Ya en el 2006, China le otorgó mayor prioridad a la iniciativa ante los cambios que se estaban emprendiendo en la zona y la propone involucrando a los miembros de la ASEAN, más China, Corea del Sur, Japón, Australia y Nueva Zelanda, a la que se incorpora, a petición de Tokio, la India. Es entonces, que avanza el proyecto transformado, tras años de discusión en la Asociación Económica Regional Integral (RCEP en inglés). Hay que decir que este proceso comenzó a avanzar sin excesos publicitarios, teniendo como base fundamentalmente la ASEAN.

El propósito fundamental de RCEP es reconciliar dos propuestas de larga data en un gran acuerdo

comercial en toda la región: el TLC de Asia Oriental, que incluye la ASEAN, China, Japón y Corea del Sur y la Asociación Económica Integral, unido a la participación de actores regionales importantes como Australia, India y Nueva Zelanda. Hay que decir, sin mayores niveles de optimismo, que RCEP se convertirá en un puente entre las dos propuestas presentadas, que coadyuvará a la adopción de un esquema de adhesión abierta. A la vez, que conduce a convertirse en uno de los megacuerdos de nuevo tipo no solo a escala regional, sino también global. Las negociaciones entre los 16 países comenzaron a principios de 2013 y está previsto que concluyan a finales de 2015.

¿Por qué la necesidad de RCEP y cuál es el alcance propuesto? La visión de la RCEP es ser un proyecto de nuevo tipo, lo más completo posible, de alta calidad, y un acuerdo de cooperación económica de beneficio mutuo entre los Estados miembros de la ASEAN y sus socios. RCEP ampliará y profundizará el compromiso actual, que ya se ha logrado a través de los tratados de libre comercio existentes en el marco de ASEAN+1.⁶ El RCEP abarcará el comercio de bienes, de servicios, inversión y la cooperación técnica, propiedad intelectual, competencia, solución de controversias y otras cuestiones. Estas negociaciones se llevarán a cabo en paralelo

⁵ Dígase ASEAN más China, Japón y Corea del Sur. En este mecanismo no debe dejar de tenerse en cuenta la iniciativa integracionista en el marco financiero de Chiang Mai y Chiang Mai Multilateralizado (2009).

⁶ Acuerdos bilaterales entre la ASEAN y las más importantes economías de Asia Pacífico por separado.

para garantizar un amplio y equilibrado resultado.⁷

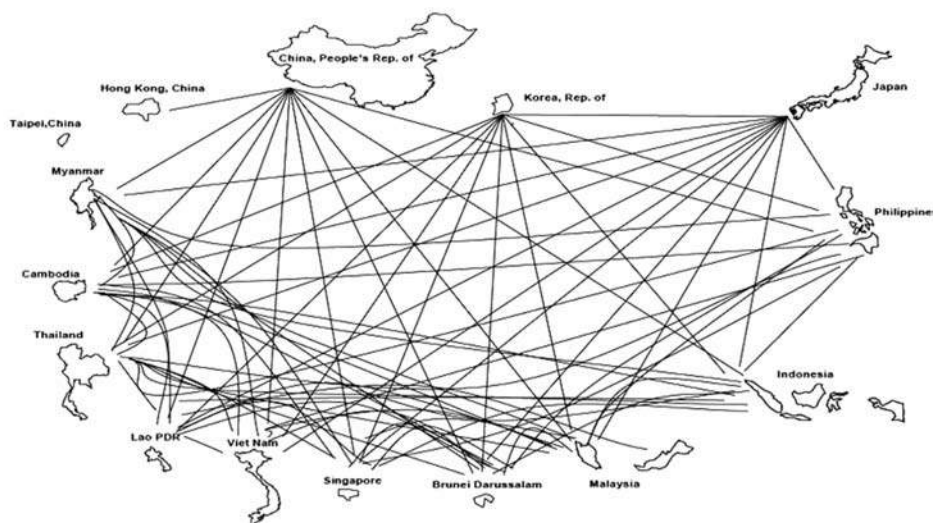
A decir del autor, Asia Oriental⁸ y el Sudeste Asiático⁹ han experimentado un enorme crecimiento en cuanto a la cantidad de Acuerdos Comerciales Preferenciales (ACP) o tratados de libre comercio, negociados y concluidos, que no tiene precedentes en la historia del regionalismo mundial. A este proceso se le denomina *noodle bowl*¹⁰ (de acuerdo con la cultura asiática, en lugar de *spaghetti bowl*,¹¹ como se conoce en el mundo occidental a la maraña de normas y disciplinas que se superponen y contradicen debido al creci-

miento exponencial de los acuerdos comerciales regionales) (gráfico 2).

En la última década, el número de ACP que incluyen al menos una economía asiática como signatario se ha multiplicado más de tres veces, de 70 en 2002 a 257 a comienzos de 2013. De este total, 132 han sido firmados, 109 están vigentes, 75 están en proceso de negociación y 50 han sido propuestos. Por tanto, se hizo necesario avanzar en el RCEP, pues los diversos acuerdos establecidos entre sus integrantes no entran en contradicción con el megacuerdo en gestación.

Con estos acuerdos, la ASEAN se ha convertido en centro en torno al

Gráfico 2: Proceso de “noodle bowl”



Fuente: Baldwin Richard E. (2007).

⁷ Working Groups in Goods, Services and Investment were established by the ASEAN Leaders during the 19th ASEAN Summit to consider the scope of the RCEP and the ASEAN Economic Ministers have accepted their recommendations as detailed in the Guiding Principles and Objectives for Negotiating the Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP).

⁸ Refiérase a China, Japón y Corea del Sur. Se incluye a Taiwán además.

⁹ Con la excepción de Timor Oriental.

¹⁰ Caldero de fideos, spaghetti, respectivamente en español. Se alude a estas frases por el nivel de entrelazamiento entre los diversos acuerdos y profundidad.

¹¹ Ver Jagdish Bhagwati: “US trade policy: the infatuation with free trade areas”, en *The Dangerous Drift to Preferential Trade Agreements*, AEI Press, Washington D.C., 1995.

cual gira la integración y se revierte en la negociación de los acuerdos económicos dentro de Asia Oriental y Pacífico. Sin embargo, el hecho de que los estados miembros de la ASEAN han concluido, o están en proceso de negociación, un mayor número de acuerdos comerciales preferenciales con los mismos socios externos de forma individual y en temas o áreas paralelas/simultáneas, representa una considerable limitación del significado de la ASEAN en conjunto, como un negociador externo asociado.

Hasta el momento solo se han efectuado cinco rondas de negociaciones para la Asociación Económica Regional Integral (RCEP). Estas comenzaron en Bandar Seri Begawan, Brunei Darussalam, en mayo de 2013. En estas se efectuaron las reuniones del Comité de Comercio en el que participaron funcionarios de alto nivel, y de grupos de trabajo como el de Comercio de Mercancías, de Servicios e Inversión. A diferencia de las mesas de trabajo del TPP, no tuvieron grandes discrepancias, pues ya se habían logrado consensos en los acuerdos de libre comercio ASEAN+1.

Otro hecho que llama la atención, es la poca información publicada sobre los resultados de las discusiones al interior, las cuales han sido más informales y menos publicitarias que las del TPP. El acuerdo ha creado una oportunidad para reflejar los intereses nacionales, así como para que RCEP se convierta en un tratado de libre comercio integral que trate una

mayor variedad de asuntos. Ya en vista a que se acerca la fecha prevista, es decir, 2015, se decidió que a partir de la quinta ronda, efectuada en junio de 2014 en Singapur, se establecieran los subgrupos de trabajos sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, así como sobre las normas, reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de conformidad.

Las negociaciones en cuanto al modo de la liberalización del acceso al mercado y el texto en los diversos campos, han entrado en la etapa sustantiva. Además, las diversas partes han llegado a un consenso preliminar en los aspectos del modo de reducción de aranceles, las reglas de origen, los procedimientos aduaneros, la facilidad comercial y el establecimiento del mecanismo en el campo de normas. Sin embargo, debido a las diferencias existentes en el nivel de desarrollo y las desiguales posiciones de las partes, las negociaciones futuras de RCEP todavía tienen un largo camino que recorre; por tanto, deberán superar dificultades para terminar las negociaciones en 2015, fecha fijada.

El TPP: evolución reciente de las negociaciones

Desde su integración, en el 2010 Estados Unidos asumió el liderazgo de las negociaciones del TPP, con lo que el carácter original del P4 sufrió una drástica transformación. De hecho, hasta el reciente anuncio del inicio de negociaciones con la Unión Europea, el acuerdo era indiscutible-

mente la principal iniciativa estadounidense en materia de negociaciones comerciales internacionales.

Esta negociación se inserta en el contexto de una orientación estratégica, definida por la administración del presidente Obama, que apunta a aumentar la presencia de los Estados Unidos en la región de Asia y el Pacífico. Varios países ribereños del Océano Pacífico, como Colombia, Costa Rica, la República de Corea y Taiwán, han manifestado en distintos momentos su interés en acceder al acuerdo. El comercio de bienes entre los 12 países participantes en el TPP alcanzó en 2012 a los 2 billones de dólares, equivalentes a un 46% de las exportaciones de ese grupo al mundo.

Cabe notar que los participantes en las negociaciones del TPP ya están vinculados por una densa red de cerca de 25 acuerdos comerciales, entre los que se cuentan acuerdos bilaterales y plurilaterales. En el acuerdo actualmente en negociación se consideran 29 capítulos. Mientras algunos guardan relación con temas tradicionales (como aranceles, normas de origen, obstáculos técnicos al comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias, medidas de defensa comercial, comercio de servicios e inversión), en otros se abordan temas denominados “del siglo XXI”, que hasta ahora no han figurado de manera prominente en la agenda de los acuerdos comerciales, como la convergencia regulatoria y los flujos transfronterizos de datos.

Sin perjuicio del objetivo de eliminar los aranceles para el comer-

cio de bienes entre los miembros del TPP, la mayoría de los participantes en las negociaciones tiene sensibilidades defensivas en determinados sectores o productos. Varios de los casos de mayor complejidad política involucran a los Estados Unidos. Este país enfrenta fuertes presiones internas para no abrir los sectores textiles, del vestuario y del calzado con Vietnam, el sector de los automóviles con Japón, el sector de los lácteos con Nueva Zelanda y el sector azucarero con Australia.

El ingreso formal de Japón a las negociaciones agregó algunas complejidades en materia de acceso al mercado, ya que son bien conocidas las sensibilidades defensivas de ese país en materia agrícola (mayores detalles en el análisis del país nipón). Asimismo, en el ámbito industrial, han generado controversias las barreras que Japón mantendría en los ámbitos regulatorio y de la distribución, y que afectarían negativamente el acceso a su mercado de los automóviles importados. Dichas barreras han sido especialmente criticadas por la industria automotriz estadounidense.

En la medida en que las economías más poderosas, como Estados Unidos y el Japón, busquen excluir total o parcialmente del programa de desgravación a sus productos más sensibles, ello tendrá repercusiones en el resto de la negociación del TPP. Esto se debe a que inevitablemente los demás participantes buscarán, a su vez, evitar concesiones en ámbitos

que les son sensibles, ya sea en materia de bienes y servicios o de aceptación de ciertas disciplinas.

Las principales expectativas, desde el punto de vista de los intereses de cualquiera de sus integrantes, fueron puestas en las acciones de cooperación y complementación con Nueva Zelanda para la investigación industrial, el desarrollo tecnológico y la capacitación profesional en áreas de especialización comunes a ambos países (sectores forestal y lácteo, entre otros). En relación con Singapur, se esperaba un aprovechamiento de las ventajas ofrecidas por este país por su ubicación geográfica e infraestructura de obras y servicios.

En las negociaciones desarrolladas ya entre los 12 países integrantes, Estados Unidos se ha empeñado en introducir fuertes medidas proteccionistas en el tema de la propiedad intelectual. Estas son aun más severas que las existentes en el Tratado de Libre Comercio entre Corea del Sur y la propia nación nortea (que ha sido tomado como modelo de rigidez y proteccionismo al respecto), o en el llamado "Acuerdo Comercial Anti-Falsificación" (acta). Incluso, se ha comparado aquellas medidas promocionadas con el denunciado proyecto de "Ley-S.O.P.A." (Acta de Bloqueo a la Piratería en línea) y dentro de tales intenciones, hay que alertar que ya hay una solicitud concreta en ese sentido que afectaría la producción de medicamentos genéricos en países menos desarrollados. Se puede decir que es un intento de protec-

ción absoluta, permanente y universal a la propiedad intelectual por parte de Estados Unidos.

En suma, en el tema de la propiedad intelectual, no son solamente los aspectos de restricción en el uso de patentes (de producto y de proceso) y marcas cuyo plazo legal de exclusividad para el innovador ha vencido y pueden ser usadas las marcas y los procedimientos por otros productores, sino el proteccionismo comercial que ello implica y que violenta el principio de libre comercio. El TPP no debe criminalizar a pequeña escala la infracción de copyright. El TPP podría hacer que la descarga de música sea un delito. La policía podría hacerse con un ordenador un dispositivo que ayude a detectar este delito y enviar al usuario final a la cárcel por descargar. Por tanto, las normas penales del TPP van más allá de la ley de Estados Unidos e impondrían normas similares en otros países.

Otra cosa diferente es intentar bloquear legalmente la falsificación de productos y marcas, deseo y voluntad correcta y legítima para cualquier industrial innovador, porque la falsificación es un grave problema mundial que desalienta la innovación y provoca grandes pérdidas a los industriales que dedican también parte de su plusvalía a la innovación tecnológica, clave de la competitividad. Aquí, es fundamental diferenciar claramente lo uno de lo otro. Y ambas cuestiones se debaten dentro del Acuerdo Transpacífico, pero sin ser equivalentes en su perfil esencial

y en sus efectos para sus distintos integrantes.

Los avances y desafíos de las negociaciones del RCEP

De alcanzarse, el RCEP implicaría uno de los mayores acuerdos comerciales del mundo, ya que, entre sus miembros se encuentran tres de las economías más grandes del planeta: China, India y Japón. El bloque representaría según CEPAL (2013): el 49% de la población total; el 30% del PIB mundial; el 29% del comercio mundial y el 26% del flujo de Inversiones Extranjeras Directas (IED).

Hay que decir que RCEP podría ayudar a regionalizar las sofisticadas redes mundiales de producción que hacen que Asia sea la fábrica del mundo. Pero uno de los aspectos que debe tener en cuenta este mecanismo es que debería reducir la superposición de normas y disposiciones originadas por los numerosos acuerdos comerciales preferenciales dentro de Asia y desenmarañar la confusa red de acuerdos bilaterales y los establecidos de manera plurilateral de las múltiples normas comerciales existentes.

Las negociaciones RCEP se guían por los siguientes principios:

- El RCEP será consistente con la OMC, incluido el artículo XXIV del GATT y el artículo cinco del Acuerdo General de Comercio y Servicios (AGCS).
- El RCEP tendrá una participación más amplia y más profunda con mejoras significativas respecto a

los acuerdos de libre comercio ASEAN+1 existentes, reconociendo al mismo tiempo el tratado individual establecido y las diversas circunstancias de los países participantes.

- El RCEP incluirá disposiciones para facilitar el comercio y la inversión, para mejorar la transparencia en las relaciones comerciales y de inversión entre los países participantes, así como la participación de los países que se encuentran insertados en las cadenas de suministros globales y regionales.

Teniendo en cuenta los diferentes niveles de desarrollo de los países participantes, el RCEP incluirá las formas adecuadas de flexibilidad, incluyendo la provisión de un trato especial y diferenciado a los Estados miembros de la ASEAN menos adelantados, de conformidad con los acuerdos de libre comercio existentes en los marcos de ASEAN+1 según sea el caso.

Los acuerdos de libre comercio ASEAN+1, tanto bilaterales como plurilaterales, seguirán existiendo y ninguna disposición en el acuerdo RCEP restarán los términos y condiciones de estos acuerdos de libre comercio bilaterales-plurilaterales entre los países participantes.

Cualquier socio de acuerdo de libre comercio de la ASEAN que no participó en las negociaciones RCEP desde el principio, se le permitirá unirse a las negociaciones, con sujeción a los términos y condiciones que se acuerden con el resto de los participantes, incluso si no son asiáticos.

El acuerdo RCEP también tendrá una cláusula de adhesión abierta para permitir que cualquiera de los socios de ASEAN en el marco de los acuerdos de libre comercio que no participó en las negociaciones RCEP y otros socios económicos externos después de la conclusión de las negociaciones RCEP. Esta evidencia que es posible en el futuro tras el establecimiento de RCEP la posibilidad de entrada tanto de Estados Unidos como de la Unión Europea, u otro actor extrarregional interesado.

Las disposiciones para la asistencia técnica y la creación de capacidades pueden estar disponibles, basándose en los acuerdos de libre comercio de ASEAN+1, para los países en desarrollo y menos adelantados participantes en RCEP; y permitir a todas las partes a participar plenamente en las negociaciones, las obligaciones impuestas y disfrutar de los beneficios de RCEP. Con respecto al comercio de mercancías, RCEP tendrá como objetivo eliminar progresivamente las barreras arancelarias y no arancelarias a lo esencial de los intercambios de mercancías con el fin de establecer una zona de libre comercio entre las partes.

Las negociaciones arancelarias se llevarán a cabo sobre una base amplia. Estas negociaciones deberían tratar de conseguir el alto nivel de la liberalización arancelaria, a través de la construcción de los niveles de liberalización existentes entre los paí-

ses RCEP y a través de la eliminación de aranceles en un porcentaje elevado en dos líneas arancelarias.¹² La programación de los compromisos arancelarios debería tratar de maximizar los beneficios de la integración económica regional.

En relación con el comercio de servicios RCEP, se aspira a que este sea integral de alta calidad. De forma sustancial, se prevé eliminar las restricciones y medidas discriminatorias con respecto al comercio de servicios entre los países participantes de RCEP. Las reglas y obligaciones sobre el comercio de servicios en el espacio del RCEP serán compatibles con el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS). Además, estarán dirigidos hacia el logro de los compromisos de liberalización en el marco de los compromisos RCEP, los países participantes en el marco del AGCS y los acuerdos de libre comercio ASEAN+1. Todos los sectores y modos de suministro serán objeto de negociaciones.

En el tema de las inversiones, el RCEP tendrá como objetivo la creación de un ambiente competitivo para las inversiones en la región. Las negociaciones para la inversión en el marco del RCEP cubrirán los cuatro pilares, o sea, la promoción, la protección, la facilitación y liberalización.

La cooperación económica y técnica en el marco del RCEP tendrá como objetivo reducir las diferencias

¹² Teniendo en cuenta los niveles de desarrollo de los miembros en los cuales existiría un primer grupo de mayor desarrollo que establecería una línea arancelaria con reducciones casi totales y una segunda línea con eliminación arancelaria progresiva pero en determinados productos de acuerdo con los niveles de competitividad.

de desarrollo entre las partes y la maximización de los beneficios mutuos de la aplicación del acuerdo RCEP. Las disposiciones sobre cooperación económica y técnica en el RCEP se basarán en los acuerdos de cooperación económica existentes entre la ASEAN y sus socios de libre comercio de la ASEAN que participen en el RCEP. Las actividades de cooperación deben incluir el comercio electrónico y otras áreas que se acuerden mutuamente por los países participantes en el RCEP.

Con respecto al tema de propiedad intelectual, el texto en el RCEP tendrá como objetivo reducir las barreras relacionadas con el comercio y la inversión mediante la promoción de la integración económica y la cooperación en la utilización, protección y observancia de los derechos de propiedad intelectual. Las disposiciones sobre competencia, serán la base para que las partes cooperen en la promoción de esta, la eficiencia económica, el bienestar de los consumidores y la restricción de las prácticas contrarias, aunque siendo consciente de las diferencias significativas en la capacidad y los sistemas nacionales de los países integrantes del RCEP en la zona de competencia.

La solución de diferencias en el RCEP incluirá un mecanismo de solución de controversias que proporcionará un proceso eficaz, eficiente y transparente de consultas y solución de controversias. Mientras, se valorarán otros aspectos en la agenda las cuales en el marco de las negociaciones de RCEP se considera-

rán incluidos otros asuntos ya cubiertos por los acuerdos de libre comercio establecidos entre los países participantes RCEP, que pueden ser identificados y de mutuo acuerdo, en el curso de las negociaciones.

Una importante diferencia entre RCEP y el TPP radica en la manera de enfrentar la diversidad que caracteriza a los miembros de ambos procesos. La Asociación Económica Integral Regional ha sido explícitamente concebida como una iniciativa flexible, que toma en cuenta los distintos niveles de desarrollo de sus participantes. En consecuencia, se ha definido que el acuerdo final incluirá elementos de trato especial y diferenciado para los países de menor nivel de desarrollo, en particular los de la ASEAN (Cambodia, Myanmar, Laos y Vietnam).

Asimismo, se hace referencia explícita al otorgamiento de asistencia técnica y a la creación de capacidades a favor de los participantes menos desarrollados, de modo de permitirles participar plenamente en la negociación, asumir los compromisos derivados de esta y beneficiarse de los resultados. Esto contrasta con una de las premisas básicas de la negociación del TPP: que todas las obligaciones deben ser aplicables a todos los países miembros, independientemente de su nivel de desarrollo. Tras estas diferencias subyacen las distintas filosofías de la ASEAN y los Estados Unidos respecto a la integración económica y comercial.

A pesar de las expectativas de creación de un gran mercado asiático que

puedan generarse en torno a RCEP, hay que dejar claro que su agenda comercial es menos ambiciosa que la del TPP, pues se centra más en la armonización de las normas existentes y su aplicación en los distintos acuerdos de libre comercio ASEAN y por tanto, en las medidas impuestas dentro de las fronteras nacionales. No obstante, el TPP presenta un conjunto de cuestiones a sus miembros que coinciden con algunas líneas de la RCEP. Ello da lugar a que pueda concluirse que ambas negociaciones no sean tan conceptualmente incompatibles como se expresa anteriormente en el artículo.

No puede obviarse que los problemas post-fronterizos están necesariamente vinculados a los asuntos fronterizos, pero no necesariamente a la inversa. Si un país no es capaz de hacer frente a los problemas de la RCEP, no va a ser capaz de hacer frente a la mayor parte de los temas del TPP. De ahí que algunos miembros de la ASEAN interesados en formar parte de ambos mecanismos, o que ya son parte de ambos, necesitan, ante todo, priorizar cuestiones de RCEP.

Según Petri y Plummer,¹³ la comprensión de los efectos potenciales de estos mecanismos puede obtenerse si se forman acuerdos viables bajo ambos procesos (TPP y RCEP). Sin embargo, dadas las incertidumbres del mundo actual alrededor del comportamiento de la economía y las

políticas económicas que se implementan, se hace muy difícil.

La ASEAN ante el TPP y RCEP

La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), presenta una heterogeneidad de criterios frente a ambos procesos negociadores, tanto la RCEP como el TPP. La ASEAN como bloque, tiene diversas fortalezas como son: un mercado de 600 millones de personas, disponibilidad de recursos naturales, producción de base integrada (o sea, redes), bajos salarios, proximidad geográfica a otras regiones competitivas, indicadores relativamente altos de desarrollo humano. Presenta además como bloque, una clase media en crecimiento, ampliación en industrias de servicios, así como el impulso de la integración económica regional.

En cambio, la ASEAN también presenta debilidades tales como: diferencias en el desarrollo de sus miembros, lento progreso de las reformas internas, población que envejece, pobre gobernanza, débil capacidad institucional. Además, la inestabilidad interna atenta contra sus economías. Tal es el caso de situaciones al interior de Tailandia y Myanmar. Otros factores negativos, son la alta dependencia del comercio con China, la alta competencia en manufacturas e inversiones, así como mercados financieros vulnerables.

¹³ Peter A. Petri y Michael G. Plummer: "ASEAN Centrality, RCEP, and the TPP". Paper Presented to the Ninth Annual Conference of the Asia-Pacific Economic Association, Osaka University, July 27-28, 2013, en http://www.apecweb.org/confer/osaka13/papers/Plummer_Michael.pdf.

En este sentido, es muy difícil una perspectiva de bloque ante el TPP, teniendo en cuenta las propias características de este acuerdo en negociaciones de cuarta generación. Hay que resaltar que el TPP dividió a la ASEAN; mientras, la posición ante el RCEP es más conciliada y se proyecta hacia un proceso de negociaciones en conjunto que permita corregir las disparidades existentes a su interior.

Según Petri y Plummer (2013), las directrices aprobadas por la ASEAN (2012) para la RCEP prevén un moderno acuerdo global que abarca la mayor parte de las zonas que también están siendo abordadas por el TPP. Estas tienen en cuenta que RCEP incluirá las formas adecuadas de flexibilidad, incluida la prestación de un trato especial y diferenciado, por lo que es probable que la flexibilidad surja como un factor diferenciador clave entre la RCEP y el TPP.

Ambos acuerdos están limitados por su composición, dado que las diferencias en los niveles de desarrollo económico de sus participantes constituyen un impedimento a la hora de llegar a un consenso en cuanto a determinadas políticas y el impacto sobre el comercio será diferente para sus miembros.

Sin embargo, según el trato diferenciado que incluyen las directrices de la RCEP (teniendo en cuenta los diferentes niveles de desarrollo) sobresalen diferentes políticas comerciales, donde unos países poseen grandes aperturas comerciales mientras otros, aún poseen políticas proteccionistas que se irán eliminan-

do en el transcurso del tiempo. Esta compleja posición de partida puede dificultar la cooperación, por lo que dependerá del liderazgo que ASEAN y otros miembros puedan aportar a las negociaciones.

Las coincidencias favorables de la RCEP son los acuerdos existentes entre la ASEAN y los seis negociadores adicionales. En un sentido esto es una ventaja, ya que proporciona una base para futuros acuerdos. Pero también proporciona reservas, en cuanto a que la RCEP se convierta solo en un mecanismo donde se desarrollen o modifiquen acuerdos de libre comercio que ya existen. Los acuerdos más importantes en el marco de RCEP son aquellos que conectan a las grandes economías: China, Japón y Corea del Sur.

El proceso de RCEP también puede retrasarse debido al empleo del “modo ASEAN” de realizar los acuerdos, donde el tratamiento diferencial entre los acuerdos de ASEAN+1 se refiere no solo a sus características sino a las etapas de aplicación. Actualmente, los TLC ASEAN no son uniformes en estructura. En el comercio de bienes, por ejemplo, la ASEAN y sus seis socios utilizan diferentes concesiones arancelarias y etapas para la puesta en vigor de sus acuerdos de libre comercio.

Los diversos acuerdos de libre comercio ASEAN son en realidad acuerdos marco de libre comercio bilaterales. Por ejemplo, el acuerdo de libre comercio ASEAN-China, es en realidad un acuerdo de libre comercio entre Brunei y China, y así sucesiva-

mente. Sin embargo, a pesar de los términos de los mismos, pueden ser compatibles con el acuerdo marco principal. No obstante, su aplicación por los distintos miembros de ASEAN no es necesariamente consistente, como tampoco la entrada en vigor es coincidente para todos los miembros de la ASEAN. En sentido general, esto es una debilidad para la competencia de la RCEP con el TPP, pero es favorable para los miembros de ASEAN, pues permite avanzar hacia la corrección de asimetrías.

Por otra parte, el ritmo de las negociaciones RCEP, depende en gran medida del establecimiento de la Comunidad ASEAN en 2015. Para ello son imprescindibles las reformas internas, la alineación de las economías nacionales a las iniciativas regionales y la transparencia en las medidas que se lleven a cabo, que incluyen la coordinación entre la negociación y aplicación de las mismas por parte de los organismos pertenecientes a los países de la ASEAN. El papel del sector privado, incluyendo pequeñas y medianas empresas (PYMES), será crucial, pues son quienes más han dinamizado la economía regional, que funciona con regulación estatal.

China ante el TPP y RCEP

China se encuentra en una posición incómoda ante el TPP por la relevancia que tiene dicho mecanismo (que aún no se ha firmado), y por impli-

car a la gran mayoría de sus principales socios comerciales, lo obliga a diseñar una estrategia de respuesta. En este sentido, Beijing ha buscado alternativas que le permitan capacidad de liderazgo y la posibilidad de participar en parte de los grandes megacuerdos actuales. Por un lado potencia el RCEP, pero además ha propuesto crear un “grupo de trabajo” para estudiar la factibilidad de un “Acuerdo de Libre Comercio Asia Pacífico” (FTAAP). En todo caso, no parece existir una opinión unánime al respecto de qué camino debe seguir China frente al TPP y aparecen diferentes fuentes de opinión en el país.

Por un lado, una que remarca el TPP como un instrumento de Estados Unidos para contener el ascenso de China, donde una de sus posibilidades es insertarse en mecanismos alternativos (por ejemplo, en el marco de ASEAN) que, a su vez, dejen fuera a Estados Unidos como RCEP. Esta corriente, además, suele poner en duda la viabilidad final del proyecto de TPP, ya que estima que sus altos estándares imposibilitarían, finalmente, la incorporación al mismo de muchos de los países implicados.¹⁴

Otra corriente, sin embargo, adopta un enfoque mucho más pragmático ante este proceso, valorándolo a la luz de la experiencia de China antes y posterior a su adhesión a la OMC y de los posibles beneficios que podría aportar al país la incorporación al TPP. En este caso se piensa

¹⁴ Las fuertes propuestas de Estados Unidos en temas como propiedad intelectual, medio ambiente, compras de empresas gubernamentales, acceso a mercados etc, atentan contra las economías internas de Vietnam, Malasia y otras naciones, que de incluirse China, atentarían también contra el gigante asiático. Hoy esta situación ha generado un estancamiento de las negociaciones.

en el TPP y en sus altos estándares de exigencia no tanto como un impedimento absoluto, sino, al contrario, como una oportunidad para forzar e impulsar las necesarias reformas económicas, financieras, legales e institucionales pendientes en China. No obstante, los diversos estudios indican que Beijing se vería más afectado de ingresar al TPP, que al RCEP o a un FTAAP.

Es muy significativo, que fuentes tan cercanas al Gobierno como el diario *Global Times* o publicaciones económicas como “Caixin” se hayan favorecido recientemente de forma clara por el enfoque del TPP y lo vean como el incentivo necesario para que Beijing implemente las reformas que necesita. Si bien, a largo plazo, parece claro que China no puede ni debe dejar de formar parte de ese gran bloque comercial, a corto plazo, el gigante asiático no está en disposición de cumplir los estándares exigidos para sumarse a las negociaciones.

Ante todo ello, la nación asiática necesita una estrategia clara ante el reto que le supone el TPP. La misma podría pasar por el siguiente marco temporal: a corto y mediano plazo, China se abstendría de participar en el TPP y seguirá fortaleciendo sus actuales procesos de integración en curso con vistas a seguir promoviendo RCEP. Incluso estudia la posibilidad de un acuerdo más amplio que incluya economías latinoamericanas¹⁵ como un FTAAP en el marco de APEC.

En ese mismo horizonte, el gran reto es impulsar con la mayor determinación las necesarias y esperadas reformas en el ámbito económico y regulatorio, incluyendo lo relativo a sus empresas estatales (SOE), lo cual no solo está en los objetivos señalados por el nuevo Gobierno sino que, además, le acercaría de forma progresiva a los estándares del TPP. La experiencia de integración de China en la OMC le animará a este proceso.

En un horizonte temporal más amplio, con todos esos acuerdos comerciales ya consolidados y con el grueso de las reformas implementadas, una posible negociación de China para sumarse al TPP podría ser un hecho. Junto a ello, la estrategia a seguir debería incorporar, en paralelo, elementos que atenúen las tensiones actuales que le enfrentan a su entorno más inmediato. Las recientes tensiones en los mares a su alrededor, así como en la frontera chino-india, etc., no hacen sino confirmar entre los países de su entorno la necesidad de compensar la creciente asertividad china con un mayor acercamiento a EE.UU. para lo cual el TPP parece una buena oportunidad. Un apaciguamiento de las tensiones recientes pasa por ser un elemento más de esta estrategia que Beijing debería poner en marcha.

Una vez analizadas estas posiciones de partida, y por sorprendente que parezca, es probable que la estrategia que China siga y la agenda que ha diseñado Estados Unidos para el im-

¹⁵ El interés está dado porque el TPP de firmarse, afectaría los vínculos comerciales de China con Chile y México fundamentalmente. China es uno de los principales compradores de cobre y de productos agrícolas chilenos.

pulso del TPP no sean tan contrapuestas como se valora a primera vista.

A pesar de lo anterior, incluso entre los autores que en China valoran positivamente la alternativa futura de una integración a este mecanismo, hay algunos elementos de duda sobre la posibilidad de que se produzca un ingreso al TPP, al menos en corto plazo. El primero de ellos es que al interior aún la economía china no está preparada y necesita realizar ajustes a su entorno empresarial y financiero y el segundo elemento sería la necesaria ratificación por todos los actuales países miembros del TPP, con muchos de los cuales mantiene importantes relaciones. Además, en este caso, hay factores internos, relativos a la gobernanza de las negociaciones de los acuerdos de libre cambio, que pueden poner en duda esa posibilidad.

Japón ante el TPP y RCEP

Japón fue el último de los que integró las negociaciones del TPP, en julio de 2013, pero uno de los principales que ha frenado el avance de las negociaciones. En el TPP, el país del sol naciente se ha comprometido a liberalizar casi la totalidad de su sector agropecuario, excepto cinco categorías de productos: carne de vacuno y de cerdo, arroz, azúcar, trigo y cebada, así como productos lácteos. Aunque este aspecto está en discusión en las negociaciones del TPP, habría que precisar si uno, o varios de esos productos, pudieran abrirse a la competencia extranjera. Japón

quiere seguir protegiendo unos 586 ítems bajo las cinco categorías antes relacionadas, pero Estados Unidos es el principal país que se opone a dicha protección.

Japón protege esos sectores con altos aranceles o con aranceles tipo cuota. Por ejemplo: la carne de vacuno tiene un arancel del 38,5%, el queso natural, un 29,8%, el arroz tiene una tarifa tipo cuota, que permite una importación anual de 787 mil toneladas métricas (casi la mitad de la cual procede de Estados Unidos). Es decir, entra al país una cuota determinada con altos aranceles.

Japón importa un gran monto de los productos que protege, por ejemplo, el 60% de la carne de vacuno que consume, la tercera parte de los productos lácteos y el 90% del trigo (del cual Estados Unidos suple el 60% de sus importaciones). La nación asiática estaría dispuesta a permitir más importaciones en algunas de esas categorías si Estados Unidos por su lado dejara de imponer los aranceles del 2,5% que aún mantiene para los automóviles japoneses y especialmente el 25% para los camiones ligeros.

El país del sol naciente podría dejar de proteger algunos productos de esos cinco sectores, pues según un informe del gobierno japonés en el año fiscal 2010 el 40% de esos productos no se importaron, lo que significa que no hubo demanda y por tanto, necesidad de poner esas barreras.

El tema del arroz es el más sensible para Japón; por ello, en este producto ofrecerá más resistencia, aunque en verdad esta protección radi-

cal no coincide con los cambios que experimenta este producto en la dieta y en la agricultura japonesa. La agricultura ha declinado y los agricultores han envejecido. Existe una grave escasez de agricultores jóvenes. Cada año, solamente dos mil graduados de las escuelas de enseñanza media y escuelas superiores obtienen empleo en la agricultura. Además, la situación es incluso peor en la industria forestal y la industria pesquera. El arroz tiene un arancel de casi el 800% en Japón.

A pesar de que este país asiático tiene un gran interés en el TPP y le otorga una gran prioridad, también impulsa la RCEP. En la cuarta Cumbre de Asia Oriental celebrada en Tailandia en octubre de 2009, Japón acogió con beneplácito la decisión de examinar las recomendaciones formuladas en los informes sobre las fases I y II de la Asociación Económica Integral Regional (RCEP en inglés) con respecto a las normas de origen, la nomenclatura arancelaria, las cuestiones relacionadas con las aduanas y la cooperación económica.

En el mes de agosto de ese mismo año, Japón presentó un documento conceptual titulado “Primeros pasos hacia la integración regional de Asia Oriental: un enfoque gradual”, que se evaluará y examinará en el marco de las actividades de los grupos de trabajo ASEAN+. En la quinta Cumbre de Asia Oriental, que tuvo lugar en octubre de 2010, los Jefes de Go-

bierno de los países del Grupo ASEAN+6, celebraron los progresos realizados por los cuatro grupos de trabajo ASEAN+ encargados de examinar en paralelo las recomendaciones formuladas en los estudios sobre la Zona de Libre Comercio de Asia Oriental (EAFTA) y RCEP. En tanto, pidieron a los funcionarios competentes que recomendaran objetivos y plazos concretos para llevar a cabo la labor de consolidación, de acuerdo con sus respectivos mandatos.

Ya en el 2013 se concluyó la III ronda de negociaciones de la RCEP con avances positivos, a diferencia de TPP que concluyó su ronda con pocos avances. En este sentido, de acuerdo con los documentos filtrados por Wikileaks sobre las negociaciones del TPP, Japón estuvo de acuerdo con 34 ítems, estuvo en contra de 28 y se reservó la posición en 24. No llegó a consenso fundamentalmente en los capítulos de acceso a mercados, origen de roles, propiedad, mientras que del capítulo comercial, fue, junto a Perú, los únicos que aprobaron todos los puntos.

Estados Unidos ante el TPP y RCEP

Estados Unidos siempre ha visto con preocupación cualquier iniciativa de integración que se limitara al entorno asiático. De hecho, en un documento del Congreso de los Estados Unidos de 2009, se diferenciaban las iniciativas de libre comercio de la siguiente forma:¹⁶ iniciativas que son

¹⁶ “The Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement”, *CRS Report for Congress*. Congressional Research Service, diciembre 2009.

“asiacéntricas” en su alcance y que, por tanto, excluyen a Estados Unidos y los de naturaleza “transpacífica” y que, por ello, pueden dar cabida a Estados Unidos y a otros países occidentales.

Bajo este prisma, es evidente que no puede dejar de considerarse lógica la apuesta de Estados Unidos por el TPP, en la medida en que la puesta en marcha de este mecanismo consolidaría un proceso de vocación transpacífica que, además, no cuenta con China entre sus impulsores. El TPP es, ante todo, una estrategia política para reinsertar a Estados Unidos en el juego de la integración regional del Asia Pacífico, en mediano plazo, un instrumento económico para obtener beneficios a medida en que se incorporen nuevos miembros (incluyendo China).

¿Cuáles han sido las acciones que ha realizado Estados Unidos para reposicionarse en Asia? Washington ha optado por la vía multilateral: APEC (1989), débil y no vinculante; la bilateral, a través de una red de acuerdos bilaterales¹⁷ (más de 20 TLC); y por último, la del TPP. Muchos expertos ponen el acento en el interés que tendrían los Estados Unidos en desarrollar, a través del TPP, el pilar comercial de su estrategia de retorno a Asia, de fortalecer sus posibilidades de exportación y desarrollo en los mercados asiáticos y de posicionarse de forma preferencial en unos mercados en rápida expansión.

Desde una perspectiva china, el impulso que se está dando desde Estados Unidos al TPP se llega a percibir por muchas fuentes como una iniciativa con el claro objetivo de contener el ascenso de China y hacerle perder centralidad en el proceso de integración comercial de esta área económica. En todo caso, es evidente que el relativo desdén con que China percibió el lanzamiento de este proceso en sus primeros pasos se ha transformado en un motivo de preocupación desde que Estados Unidos mostró su interés por el mismo a partir de 2008.

La mayoría de los expertos consideran que una efectiva implementación del TPP sería negativa para China y no solo por lo que supone de posible ventaja para Estados Unidos en un escenario de creciente competencia. La firma del TPP daría ventajas a muchos países firmantes, que son competidores de China en mercados de terceros países que también se sumaran al Acuerdo. Dado el alcance y las dimensiones que está adquiriendo el TPP, esta amenaza es muy real para China.

Hay que destacar que entre otros elementos por lo que no se ha firmado el TPP y muy vinculado a Estados Unidos es el tema del *Fast Track*. En la reunión del Consejo Asesor sobre Exportaciones celebrada a finales de septiembre de 2013, el Presidente Barack Obama afirmó: “necesitaremos la Autoridad de Promoción Comercial para finalizar los

¹⁷ Establece política de “liberalización competitiva”, con resultados pobres; solo llega a acuerdos beneficiosos con Australia, Singapur, y Corea del Sur.

acuerdos". Sin embargo, ha existido mucho rechazo tanto de los demócratas como de los republicanos. Un amplio bloque de pequeñas empresas y grupos del Tea Party, de acción conservadora, organizaciones sindicales, de consumidores, ambientalistas, religiosas y de agricultores familiares de Estados Unidos se oponen a la Vía Rápida, y exigen explícitamente que los miembros del Congreso mantengan toda la autoridad sobre los acuerdos comerciales.

El segundo semestre de 2014 se hace muy complejo para la firma del TPP por las elecciones legislativas, pero hay que destacar que, más difícil que el tema de la autorización del *Fast Track* lo son las diferencias con Japón en los cinco temas sensibles mencionados anteriormente. Aún con la visita de Obama en los primeros meses de 2014 a Tokio, cuyo objetivo fue avanzar en las negociaciones estancadas, no hubo un progreso. Ello no niega que en el futuro ambas partes cedan y se destraben las negociaciones.

Con respecto a RCEP, Estados Unidos está fuera por el momento de este proceso y enfoca su aspiración hacia el TPP, de tal manera que este logre convertirse en un proyecto alternativo al liderado por China. Washington no concibe en su estrategia un proyecto emprendido en la región asiática sin que no participe, por lo que hará todos los esfuerzos por desplegar una rivalidad hasta minimizar por todos los medios la capacidad de acción de RCEP mientras no esté dentro.

De no ser posible implementar el proyecto TPP, entonces pudiera ingresar en RCEP y establecer sus propósitos a su interior, incentivando los acuerdos bilaterales con los miembros de este último megacuerdo en negociaciones. Washington está claro, que con algunos casos (como sucede con la República de Corea), un tratado de libre comercio podría resultarle negativo en determinados aspectos, y eso puede suceder tanto con Japón, como con Australia, Nueva Zelanda o Vietnam en sectores como: textil, lácteo, calzado, etcétera.

Desafíos y retos del RCEP y TPP

De acuerdo con un estudio realizado por Petri¹⁸, tanto el TPP como el RCEP son susceptibles de producir ganancias e incentivos para alcanzar un acuerdo a mayor escala. El efecto sobre la economía mundial sería pequeño al inicio, pero en el año 2025, el TPP generaría unas ganancias anuales de 104 mil millones de dólares; el RCEP de 215 mil millones de dólares y ambos acuerdos en forma conjunta de unos 330 mil millones de dólares. Un eventual acuerdo a nivel regional de libre comercio (FTAAP), generaría 862 mil millones de dólares de beneficios en 2025. Mientras que para los países más grandes, como Estados Unidos y China, los beneficios podrían ser modestos en un inicio, para las economías más pequeñas, los acuerdos ofrecerían beneficios significativos e inmediatos.

Sin embargo, no será fácil concretar estos beneficios. Existen riesgos

¹⁸ Peter A. Petri y Michael G. Plummer: "ASEAN Centrality, RCEP, and the TPP", Ob. cit.

que deberán ser tenidos en cuenta por los participantes. En primer lugar, los negociadores de los grandes países pueden sobreponerse al papel central de la ASEAN dentro del RCEP. En segundo lugar, existe el riesgo de que el RCEP solo pueda lograr un comercio y una liberalización de las inversiones limitados, si las partes con diferentes niveles de desarrollo e intereses negocian exclusiones para proteger sus sectores sensibles. En tercer lugar, el RCEP tendrá que mejorar la cobertura de las nuevas cuestiones comerciales, tales como la política de competencia, el medio ambiente y las normas laborales.

Estos temas tienen cada vez un mayor tratamiento en los acuerdos comerciales más amplios, tanto en Asia como en otras regiones. En cuarto lugar, existe el riesgo de que las empresas, especialmente las pequeñas y medianas, subutilicen las normas del RCEP debido a una limitada comprensión de sus disposiciones legales. En quinto lugar, muchos países tendrán dificultades para costear la infraestructura física necesaria y mejorar la facilitación del comercio en bienes y servicios para poder transportar sus mercaderías sin problemas a todos los países miembros de la RCEP.

Finalmente, es posible que el RCEP y otros acuerdos de libre comercio mega regionales (como el TPP) puedan exacerbar las divergencias entre las normas comerciales de la OMC y aquellas de carácter regional. Por lo tanto, la OMC podría ser menos relevante para la gobernan-

za del comercio mundial. Más allá de los beneficios y riesgos que podrían generar estos acuerdos y del nivel de ambición de sus negociadores, lo que está claro es que las negociaciones para alcanzarlos serán complejas, puesto que involucran múltiples países y sectores, con altos grado de heterogeneidades.

Mientras, por otro lado, cada vez se hace más difícil la firma del TPP por diversas razones contundentes: las divergencias en temas comerciales entre Japón y Estados Unidos; el no logro del avance en las negociaciones (tan solo 8 de 29 capítulos se habían logrado concretar hasta marzo de 2014); la negativa que está surgiendo en diversas naciones, tanto asiáticas, como latinoamericanas de revisar el TPP en sus parlamentos; las elecciones legislativas y la no concesión del *Fast Track* al presidente Obama en Estados Unidos.

Los principales retos de las negociaciones radican en los capítulos de: Propiedad intelectual. Es uno de los capítulos más extensos y que competen al ambiente de negocios. Principalmente las negociaciones se han centrado en el tiempo para las patentes farmacéuticas en todos los países participantes. En cuanto a la apertura de mercados, para Japón no ha sido sencillo, especialmente la apertura del sector agrícola, el cual durante muchos años ha estado protegido. Referente al comercio electrónico, dado su alto valor a nivel mundial y en vista que es la primera vez que existe un capítulo en esta materia, todas las economías trabajan con el

objetivo de generar elementos comunes, pero que no les afecte. La situación también se relaciona con las medidas que se deben tomar frente a prácticas ilícitas en internet.

Otros retos se encuentran en los capítulos: Empresas propiedad del Estado, donde las negociaciones buscan que todos los sectores, como el acero, tengan condiciones parejas para competir, de frente a la apertura de los mercados, y que las empresas públicas no se vean afectadas. En tanto, en el tema de Aduanas, la competencia será por regiones, las economías participantes tendrán que trabajar en la homologación de procesos para el intercambio de mercancías. Actualmente las negociaciones en esta materia sólo se están dando de manera bilateral. Mientras la diferenciación del grado de capacitación y especialización de la mano de obra de los países participantes, constituye un reto para algunas economías, mientras para otras una ventaja.

Consideraciones finales

En el transcurso de los últimos 50 años el mundo ha experimentado una “gran convergencia”, en la que los ingresos per cápita en los países desarrollados aumentaron casi tres veces más rápido que en los países en desarrollo. Pero los avances en 2013 revelaron que el régimen de comercio abierto que facilitó este progreso está hoy bajo una seria amenaza, ya que el impasse en las negociaciones comerciales multilaterales promueve la proliferación de “acuer-

dos comerciales preferenciales” (ACP). Son parte de estos, dos de los acuerdos más grandes que alguna vez se hayan negociado: el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP por su sigla en inglés) y la Asociación Económica Regional Integral (RCEP ídem).

En este contexto, los megacuerdos TPP y RCEP, parecen estar a punto de reformular el comercio mundial. Las negociaciones del TPP involucran a una docena de países asiáticos, latinoamericanos y norteamericanos, mientras la RCEP incluye a 16 países de la región Asia Pacífico. Estos megacuerdos que están siendo negociados se centran más en cuestiones regulatorias que en los aranceles y, por lo tanto, exigirían que los participantes alcanzaran un acuerdo sobre una amplia gama de reglas que cubren, por ejemplo, la inversión, la competencia justa, los estándares de salud y seguridad y las regulaciones técnicas.

La capacidad de los megacuerdos, (especialmente TPP) para fijar normas que beneficien a los no participantes podría resultar más limitada de lo que muchos creen. Las reglas comerciales transatlánticas sobre la valuación de la moneda, por ejemplo, podrían resultarle indiferentes a Japón. Mientras que determinadas reglas para proteger la propiedad intelectual sólo lograrían impedir la participación de Brasil y Sudáfrica, dos de los BRICS por citar dos ejemplos.

Superar estos obstáculos exigirá ante todo, cierto nivel de coherencia entre los megacuerdos (independien-

temente que RCEP es más flexible). A pesar del gran valor de la cooperación regional y las políticas nacionales coherentes, un sistema comercial multilateral funcional sigue siendo vital. Para revitalizar la cooperación comercial multilateral, los gobiernos deben trabajar en conjunto para abordar las cuestiones no resueltas desde la agenda de Doha, como los subsidios agrícolas y la escalada arancelaria.

Tanto TPP como RCEP son dos grandes megacuerdos con características diferentes, pese a contar con elementos comunes. Mientras el TPP se encuentra bajo el liderazgo de Estados Unidos sin China, RCEP cuenta con la participación de China sin Estados Unidos. Ambos se encuentran en negociaciones, sin embargo, pese a que RCEP comenzó último a negociarse, es posible que sea el primero en firmarse a finales de 2015.

El punto débil del TPP es que tiene estándares muy altos que desincentivan la participación de algunos países en desarrollo. Además, es una negociación que se da en términos y condiciones americanas, y tiene puntos que generan controversias (patentes, resolución conflictos de inversión, participación empresas estatales, cuestión agrícola, secretismo, etc.). El punto fuerte es que la ausencia de China permite a los países vinculados utilizar el TPP como herramienta para disminuir la dependencia de dicho país.

En el caso del RCEP, es positivo que esté presente China como centro y líder del proceso de integración, sin embargo, a la vez es una amenaza

para algunos de los países miembros, hecho que despierta ciertos temores. La principal ventaja es que representa una alternativa para integrar a los sectores más débiles de Asia. Esto también le permite a China (la segunda economía mundial y también un país con muchos problemas de desarrollo por enfrentar) desarrollar una estrategia de empatía y de seducción para con estos países puesto que, en definitiva, comparte los mismos desafíos.

El gobierno de Estados Unidos, que prioriza TPP (y esta fuera de RCEP, por ahora), ejerce gran presión para finalizar las negociaciones. El apuro por concluir los acuerdos del TPP se debió sin duda al deseo de cerrar el trato con suficiente antelación a las elecciones de medio término de noviembre de 2014. Sin embargo, las diferencias en cinco temas sensibles con Japón han retardado la firma del acuerdo, lo que crea dudas en cuanto a la fecha real de conclusiones de las negociaciones.

El TPP y RCEP constituyen dos caminos hacia una mayor integración económica en la región de Asia y el Pacífico. Estas vías podrían eventualmente converger en un Área de Libre Comercio de Asia y el Pacífico, como la que promueve el APEC. Si, por el contrario, dicha convergencia no se produjera, el proyecto del Área de Libre Comercio de Asia y el Pacífico quedaría trunco puesto que las dos principales economías mundiales, los Estados Unidos y China, no quedarían vinculadas entre sí por ningún acuerdo.