El proyecto sobre el Área de Libre Comercio de Asia Pacífico en la competencia Sino-Estadounidense

The free trade area for the Asia Pacific project in the Sino-American competition

Juan José Ramírez Bonilla*

Resumen

En el artículo, es analizada la recuperación de la propuesta del APEC Business Advisory Council sobre la Free Trade Area for the Asia Pacific (Área de Libre Comercio de Asia Pacífico, ALCAP) por parte Xi Jinping, durante la reunión de APEC 2014; el tema es crucial para el futuro inmediato de la región del Pacífico, pues la iniciativa china va más lejos que APEC en el campo de los acuerdos vinculantes, al mismo tiempo que preserva APEC como un mecanismo para la contención de Estados Unidos. En ese sentido, el texto tiene en cuenta: a) La contradicción flagrante existente entre unas Metas de Bogor basadas en el “regionalismo abierto” y un acuerdo de comercio preferencial fundado en reglas que benefician a los signatarios, perjudicando a los no participantes. b) El contexto político actual del foro, determinado por la debilidad política de la administración Obama, resultante de las últimas elecciones legislativas, y por la situación crítica en que se encuentran las principales economías avanzadas. c) Los detalles de la impronta con que el gobierno chino ha marcado el proyecto del ALCAP.

Palabras clave:

- Orden económico internacional
- Negociaciones comerciales
- Integración económica

JEL: F02, F13, F15

Abstract

In the article, it is analyzed the recovery of the proposed APEC Business Advisory Council on the Free Trade Area for the Asia Pacific (FTAAP) by Xi Jinping, during the meeting of APEC 2014; the issue is crucial for the immediate future of the Pacific region, as far as China's initiative goes beyond APEC in the field of binding agreements while preserving APEC as a mechanism for containment of the United States. In that sense, the text takes into account: a) The existing blatant contradiction between the Bogor Goals based on the “open regionalism” and the preferential trade agreement based on rules that benefit the signatories, hurting nonparticipants. b) The political context of the forum, determined by the political weakness of the Obama administration, resulting from the last legislative elections, and the critical situation in which are the major advanced economies. c) The details of the Chinese mark on the FTAAP project.

Keywords:

- International Economic Order
- Trade Negotiations
- Economic Integration

Introducción

Durante la cumbre de APEC 2014, Xi Jinping ha llamado la atención de todo el mundo al anunciar que los “líderes económicos”: “Decidimos comenzar y avanzar, de manera integral y sistémica, el proceso hacia la realización eventual del Área de Libre Comercio de Asia Pacífico (ALCAP) y respaldar la *Hoja de ruta de Beijing para la contribución de APEC a la realización del ALCAP*.”¹ Para

¹ APEC Secretariat, 2014 Leaders' Declaration. The 22nd APEC Economic Leaders' Declaration-Beijing Agenda for an Integrated, Innovative and Interconnected Asia-Pacific, Beijing, APEC

* Centro de Estudios de Asia y África, El Colegio de México, A.C. jrami@colmex.mx

La oposición enfática a un área de libre comercio de basaba en que cualquier acuerdo preferencial, por necesidad, discrimina todos los actores no participantes; así, para el GPE, el concepto del “regionalismo abierto” implicaba la supresión voluntaria y unilateral de todas las barreras arancelarias y no arancelarias, para permitir el libre flujo de bienes y de capitales, tanto entre los miembros del foro, como entre éstos y el resto del mundo. El GPE proponía adicionalmente que, antes de 1996, los participantes en APEC fijasen una fecha perentoria para poner en práctica su concepción del regionalismo abierto.

En 1994, en la segunda “reunión informal,” en Bogor, Indonesia, los “líderes económicos de APEC” recogieron la propuesta del GPE y en su declaración estipularon:

...acordamos anunciar nuestro compromiso para alcanzar el objetivo de comercio e inversiones libres y abiertos en Asia-Pacífico, a más tardar en 2020. El ritmo para alcanzarlo tendrá en cuenta los niveles diferenciales de desarrollo entre las economías de APEC, con las economías industrializadas alcanzando el objetivo de comercio e inversiones libres y abiertos a más tardar en 2010 y, las economías en desarrollo, a más tardar en 2020.³

A partir de entonces, las fechas perentorias para la supresión de las barreras al comercio y a las inversiones fueron conocidas como las Metas o la Agenda de Bogor. En 1994, los “líderes” también hicieron suyo el principio del “regionalismo abierto,” propuesto por el GPE, cuando afirmaron que “el resultado de la liberalización del comercio y las inversiones en Asia-Pacífico no será tan solo la reducción de barreras entre las economías de APEC, sino también entre las economías de APEC y las que no participan en el foro”.⁴

En otros espacios, hemos tenido oportunidad de explicar cómo la liberalización del comercio y de las inversiones fue convertida en el fin último de APEC y cómo los mecanismos para lograr una liberalización progresiva del comercio y de las inversiones fueron suspendidos, debido a las dificultades derivadas de la crisis asiática de 1997, de la recesión estadounidense de 2001 y de la crisis financiera global de 2008-2009.⁵ En resumen, el agotamiento de los factores que hicieron posible la expansión económica global durante los

³ APEC Secretariat, 1994 Leaders’ Declaration, Bogor Declaration-APEC Economic Leaders’ Declaration of Common Resolve, Bogor, Indonesia, APEC Secretariat, 15 de noviembre de 1994, http://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/1994/1994_aelm.aspx

⁴ *Idem.*

⁵ Juan José Ramírez Bonilla, “APEC: pasado, presente... ¿y cuál futuro?,” en: *Estudios de Asia y África*. vol. 45. núm. 2. México D. F., El Colegio de México, 2010, pp. 423-449.

del mundo; pero, como el horno no está para bollos, Xi Jinping ha debido plérgarse al juego de la competencia político-diplomática prevaleciente en APEC, como veremos a continuación.

2. El contexto político actual de la liberalización comercial y financiera

A partir de 2001, el contexto político para la liberalización comercial y financiera promovida por APEC cambio de naturaleza; las causas de ese cambio fueron esencialmente dos: la primera fue la reorientación de la política exterior estadounidense hacia “la guerra contra el terrorismo internacional;” la segunda fue el surgimiento y la consolidación de la China como potencia regional.

En octubre de 2001, los “líderes” de APEC se reunieron en Shanghai, China, y su *Declaración* comenzaba señalando los dos grandes problemas del momento: las dificultades experimentadas en el plano de la economía global, debidas a la recesión que puso fin a la inusitada expansión de la economía estadounidense durante la década precedente, y los riesgos económicos derivados del “ataque terrorista sobre Estados Unidos”.⁸

Para responder a los “ataques terroristas sobre Estados Unidos,” la primera administración George W. Bush optó por concentrar su política exterior en la “guerra contra el terrorismo internacional,” obteniendo del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de la Organización de Estados Americanos y de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, la venia para encabezar dicha “guerra.” Las presiones sobre los miembros de APEC para introducir el tema en la agenda del foro fueron evidentes; sin embargo, la vinculación artificial entre terrorismo e islam, establecida inicialmente por el gobierno estadounidense, fue entendida como una amenaza para la estabilidad interior de Brunei, China, Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia; debido a ello, los gobiernos asiáticos, encabezados por el anfitrión de APEC 2001, optaron por formular una declaración sobre el tema, indicando:

Los líderes se comprometen a prevenir y suprimir todas las formas de actos terroristas... en concordancia con la Carta de las Naciones Unidas y otras leyes internacionales, prometen poner en práctica las resoluciones 1368 y 1373 del Consejo de Seguridad fiel e inmediatamente, apoyan firmemente todos los esfuerzos para fortalecer el régimen internacional anti-terrorista,

⁸ APEC Secretariat, 2001 Leaders’ Declaration, Shanghai Declaration-Meeting New Challenges in the New Century, Shanghai, China, APEC Secretariat, 21 de octubre de 2001, http://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2001/2001_aelm.aspx

Cuadro I

Acuerdos comerciales entre Estados Unidos y socios “estratégicos”

		Firma	Entrada en vigor	Tiempo entre firma y entrada en vigor
Ronald Reagan	EEUU - Israel	22-abr-85	19-ago-85	4 meses
George Bush	ALCAN	17-dic-92	01-ene-94	1 año 14 días
William Clinton	EEUU - Jordania	24-oct-00	17-dic-01	1 año 1 mes 23 días
	EEUU - Singapur	06-may-03	01-ene-04	6 meses 24 días
	EEUU - Chile	06-jun-03	01-ene-04	5 meses 24 días
George W. Bush	EEUU - Australia	18-may-04	01-ene-05	6 meses 13 días
	EEUU - Marruecos	15-jun-04	01-ene-06	1 año 6 meses 15 días
	EEUU - Bahrein	15-sep-04	01-ago-06	1 año 11 meses 15 días
	EEUU - Omán	19-ene-06	01-ene-09	2 años 11 meses 19 días
	EEUU - Perú	12-abr-06	01-feb-09	2 años 9 meses 12 días
	EEUU - Colombia	22-nov-06	15-may-12	5 años 6 meses 7 días
	EEUU - Corea del Sur	30-jun-07	15-mar-12	4 años 8 meses 15 días
	EEUU - Panamá	28-jun-07	31-oct-12	5 años 4 meses

Fuentes: entrada en vigor: OMC.
Firma: Wikipedia.

El cuadro también permite ver los mecanismos propios del sistema político estadounidense: durante la primera administración George W. Bush el plazo transcurrido entre la firma y la entrada en vigor de un acuerdo, osciló entre seis meses, trece días y un año, once meses, quince días; para los acuerdos firmados durante la segunda administración, el plazo fue ampliado de dos años, nueve meses, doce días hasta cinco años, seis meses, siete días. Debido a esta peculiaridad, los acuerdos con Colombia, Corea del Sur y Panamá, aunque negociados por la administración George W. Bush, entraron en vigor durante la primera administración Barack H. Obama. Debemos pues tener en consideración que las diferencias en materia de política económica internacional entre las ramas ejecutiva y legislativa terminaron por entorpecer los mecanismos regulatorios de la tímida apertura comercial hacia la región de Pacífico.

Esa timidez en materia de política económica generó un vacío en Asia del Pacífico, llenado rápidamente por el tándem Asociación de Naciones del Sureste de Asia (ANSEA)-China; en efecto, tan sólo dos semanas después de la

la economía estadounidense de la competencia asiática y, por extensión, a las economías participantes. Ante la iniciativa del TPP y como si fuera una partida de ajedrez, las autoridades chinas movieron sus piezas en el tablero regional y, el 20 de noviembre de 2012, teniendo como marco la Cumbre del Este de Asia (otro de los ámbitos políticos promovidos por la ANSEA), los diez gobiernos de la ANSEA, más los de Australia, China, Corea, India, Japón y Nueva Zelanda, decidieron poner en marcha las negociaciones del Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP).

El contraste entre las negociaciones del TPP y las del RCEP no puede ser mayor: mientras las primeras abarcan numerosos campos extra-comerciales y extra-financieros y se desarrollan sobre la base de los intereses económicos estadounidenses, las segundas tienen en cuenta “los diferentes niveles de desarrollo de los países participantes, el RCEP incluirá formas apropiadas de flexibilidad, incluyendo provisiones especiales y tratamiento diferencial, más flexibilidad adicional a los Estados miembro de ANSEA menos desarrollado, consistente con los ALC ANSEA+1”.¹³ De hecho, la mención de los ALC ANSEA+1 hay que referirla de manera directa al ALC ANSEA+China, cuya experiencia sirve de base a la iniciativa del RCEP; en ese sentido, las negociaciones comerciales del ALC ANSEA+China fueron expeditas, pues fueron tomados en cuenta no sólo los niveles de desarrollo de los países negociadores, sino también los intereses de cada uno de ellos; así, cada uno pudo establecer una lista de productos sensibles y la desgravación para esos fue sometida a calendarios específicos.

Con la eventual culminación de las negociaciones del TPP y del RCEP, el tazón de espagueti mencionado en la primera parte de nuestro trabajo terminaría decantándose en estos dos mega-acuerdos comerciales, organizados, el primero, en torno a una potencia en declive y, el segundo, alrededor de una potencia en ascenso. Como sea, con la propuesta del RCEP, el gobierno chino, apoyado sobre la ANSEA, cuando menos logró equilibrar la relación de fuerzas en el escenario político de la región del Pacífico. La propuesta reciente sobre el Área de Libre Comercio de Asia del Pacífico (ALCAP), como veremos a continuación, vuelve a inclinar la balanza en favor de los asiáticos.

¹³ ASEAN Secretariat, *Guiding Principles and Objectives for Negotiating the Regional Comprehensive Economic Partnership*, s.l., ASEAN Secretariat, s. f., <http://www.asean.org/images/2012/documents/Guiding%20Principles%20and%20Objectives%20for%20Negotiating%20the%20Regional%20Comprehensive%20Economic%20Partnership.pdf>.

supuesto, habría que ver con detalle cuáles economías crecerán por encima o por debajo del promedio; pero, el futuro inmediato de la Unión no es muy halagüeño.

- Estados Unidos parece librar mejor los problemas; pero, durante 2014, la tendencia del crecimiento real es hacia la baja: -2.1 (1er T), 4.6 (2º T) y 3.5% (3er T).¹⁶

Ante un Obama políticamente disminuido y un mundo desarrollado en serios problemas, Xi Jinping no tuvo empacho en dirigirles sendos reproches velados en la Declaración 2014 de los “líderes de APEC.” De manera inusual, Xi Jinping dejó de lado las fórmulas rituales sobre la adhesión a la OMC, para expresar “nuestra gran preocupación sobre el *impasse* [en que se encuentra] el Acuerdo para la Facilitación Comercial (AFC), se encuentra en un punto muerto y ha generado incertidumbre sobre otras decisiones [tomadas en] Bali. Estos acontecimientos han afectado la credibilidad de la función negociadora de la OMC”.¹⁷ Por si eso no bastara y teniendo en mente las veleidades proteccionistas de los gobiernos de los países desarrollados, también refirmó “nuestro compromiso contra todas las formas de proteccionismo. Extendemos nuestro compromiso de no-acción [proteccionista] hasta finales de 2018 y reafirmamos nuestro compromiso para dar marcha atrás con cualquier medida proteccionista y distorsionante del comercio.”¹⁸

La peculiaridades del proyecto ALCAP

Las condiciones fueron propicias para anunciar la puesta en marcha del proyecto del Área de Libre Comercio de Asia del Pacífico (ALCAP). Los comunicadores, en más de una ocasión, perdieron la perspectiva histórica, para atribuir a Beijing la pertenencia de la iniciativa; así, un presitigiado diario español anunciaba: “Pekín recibe el respaldo de la APEC para su zona de libre comercio.”¹⁹ A todas luces, el artículo posesivo “su” es abusivo; pues el proyecto del ALCAP tiene su origen la iniciativa del APEC Business Advisory

¹⁶ Bureau of Economic Analysis, *Gross Domestic Product: Third Quarter 2014 (Advance Estimate)*, Washington, D.C., US Department of Commerce, 30 de octubre de 2014, http://www.bea.gov/newsreleases/national/gdp/2014/pdf/gdp3q14_adv.pdf.

¹⁷ APEC Secretariat, 2014 *Leaders' Declaration*.

¹⁸ *Idem*.

¹⁹ Lly Vidal, Macarenam “Pekín recibe el respaldo de la APEC para su zona de libre comercio,” Madrid, *El País*, 11 de noviembre de 2014, http://internacional.elpais.com/internacional/2014/11/11/actualidad/1415724444_029371.html.

El segundo rasgo crucial de la propuesta es la dialéctica establecida entre la nueva meta de Bogor (liberalización unilateral, comercial y financiera, en todas las economías de APEC, en 2020) y el ALCAP. Como señalamos, las metas de Bogor descansan sobre el concepto del “regionalismo abierto;” en consecuencia, las autoridades chinas se pronuncian por mantenerlas como un compromiso moral de los miembros de APEC; en contraste, el ALCAP siendo por necesidad un acuerdo vinculatorio y discriminatorio de los no signatarios, en opinión de los autores de la Hoja de ruta, ALCAP no puede substituir el objetivo de la Agenda de Bogor. Ahora bien, mientras el ALCAP tiene visos de ser puesto en práctica, habremos de esperar el 2020 para ver si, entonces sí, los miembros de APEC ponen en práctica el “regionalismo abierto.”

Un tercer rasgo de la estrategia china es la idea de hacer converger sobre el ALCAP todas las iniciativas regionales. De nueva cuenta, sale a relucir la ineffectividad del tazón de espagueti y la necesidad de simplificar, en la escala regional, el régimen de comercio administrado bajo un sólo mega-acuerdo. Suponemos que, en ese acuerdo, tendrán cabida todos los países de la ANSEA, aún cuando no todos sean miembros de APEC; si es así, entonces también cabe la posibilidad de que la Alianza del Pacífico sea englobada en el ALCAP.

Finalmente, es necesario volver sobre la función de APEC, se trata de una función renovada para “asistir a las economías de APEC interesadas, en participar en los procesos regionales y en prepararse para la realización del ALCAP;” en ese sentido, APEC “debe seguir proveyendo actividades efectivas en materia de cooperación económica y técnica que ayuden a las economías en desarrollo.” En resumen, la propuesta china tiene una proyección hacia toda la región del Pacífico y uno no puede dejar de pensar en que se trata de la respuesta a las propuestas del TPP y del TTIP, encabezados por Estados Unidos, con el fin de excluir a China de esas iniciativas.

En efecto, con esos dos proyectos, la administración Obama ha dejado atrás la política de “contención de China” (es decir, la política basada en la inclusión de China en las instituciones multilaterales, regionales y bilaterales), para entablar una competencia por la supremacía político-diplomática en la región del Pacífico. La propuesta de Xi Jinping sobre la ALCAP es, a todas luces bivalente, pues, por un lado, otorga ventajas al gobierno chino en el marco en esa competencia político-diplomático y, por el otro, preserva APEC como un mecanismo para contener a un gobierno estadounidense deseoso de desentenderse de la política de “contención.”

En el futuro inmediato, habremos de ver si la flexibilidad en materia de negociaciones y una agenda limitada a los temas clásicos del comercio y de

cipar en la nueva iniciativa de Xi Jinping. Acrecentando el momento político favorable a un gobierno chino, deseoso de invertir la relación de fuerzas mediante un sistema regional que permita “contener” a una potencia en declive y limitar los efectos perniciosos su pérdida de influencia política.

La región del Pacífico se encuentra –en consecuencia–, en un momento crucial y todos los países de la cuenca serán afectados de una u otra manera; hemos mencionado que, al considerar el proyecto del ALCAP en el margen de APEC, los chinos apuntan hacia un megaproyecto que incluya todas las iniciativas en curso en la región. Por supuesto, los primeros destinatarios del mensaje son los miembros de la ANSEA que no participan en APEC y que podrían sumarse al ALCAP. De este lado del océano, los socios de México en la Alianza del Pacífico también habrán de ser receptivos al mensaje y obligarán a los cuatro integrantes de la Alianza a presentar una posición común, so pena de que la onda de choque del ALCAP termine resquebrajando la unidad y el entusiasmo inicial de la Alianza.

Bibliografía

- APEC Secretariat, 1994 Leaders’ Declaration, Bogor Declaration–APEC Economic Leaders’ Declaration of Common Resolve, Bogor, Indonesia, APEC Secretariat, 15 de noviembre de 1994, http://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/1994/1994_aelm.aspx
- _____, 2001 Leaders’ Declaration, Shanghai Declaration - Meeting New Challenges in the New Century, Shanghai, China, APEC Secretariat, 21 de octubre de 2001, http://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2001/2001_aelm.aspx
- _____, Statement on Counter-Terrorism, Beijing, China, APEC Secretariat, 21 de octubre de 2001, http://apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2001/2001_aelm/statement_on_counter-terrorism.aspx
- _____, Achieving the APEC Vision: Free and Open Trade in the Asia Pacific, Second Report of the Eminent Persons Group, Singapore, APEC Secretariat, 1994
- _____, 2014 Leaders’ Declaration. The 22nd APEC Economic Leaders’ Declaration - Beijing Agenda for an Integrated, Innovative and Interconnected Asia-Pacific, Beijing, APEC Secretariat, 11 de noviembre de 2014, http://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2014/2014_aelm.aspx?p=1
- _____, Annex A - The Beijing Roadmap for APEC’s Contribution to the Realization of the FTAAP, Beijing, APEC Secretariat, 11 de noviembre de 2014, http://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2014/2014_aelm/annex_a.aspx

(coordinadores), *Japón ante la nueva configuración de Asia del Pacífico. Proactividad y reactividad ante un orden internacional fluido*, México, D. F., El Colegio de México, 2011.

The New York Times, “Defying Expectations, Japan’s Economy Falls into Recession,” New York, 16 de noviembre de 2014, <http://www.nytimes.com/2014/11/17/business/international/defying-expectations-japans-economy-shrinks-further.html>.

Vidal Liy, Macarena: “Pekín recibe el respaldo de la APEC para su zona de libre comercio,” Madrid, *El País*, 11 de noviembre de 2014, http://internacional.elpais.com/internacional/2014/11/11/actualidad/1415724444_029371.html.

Wikipedia, Trans-Pacific Partnership, http://en.wikipedia.org/wiki/Trans-Pacific_Partnership.