

# DE LAS PRÁCTICAS DEL REGIONALISMO ECONÓMICO EN EL PACÍFICO AL ACUERDO DE ASOCIACIÓN TRANSPACÍFICO (TPP)

JUAN JOSÉ RAMÍREZ BONILLA  
*Centro de Estudios de Asia y África*  
*El Colegio de México*

## *Resumen*

Al comenzar el siglo XXI, los gobiernos de la región asiática del Pacífico abandonaron el multilateralismo económico y se sumaron a la negociación de acuerdos comerciales regionales, para compensar las desventajas generadas por la constitución de la Unión Europea y el Área de Libre Comercio de América del Norte, así como los perjuicios potenciales del fallido proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas. Ante la proliferación de acuerdos comerciales, los analistas recurrieron a la imagen del *spaghetti bowl*, para describir la irracionalidad aparente del complejo entramado de los acuerdos negociados entre los gobiernos del Pacífico. Sin embargo, lejos de ser incoherentes, las prácticas regionalistas asiáticas apuntaban hacia la integración progresiva de Asia del Este, Asia del Sureste y Oceanía así como hacia el establecimiento de puentes con la ribera americana del Pacífico. En este contexto, en la primera parte de nuestro trabajo, destacamos las lógicas de los procesos regionales e interregionales de integración económica, así como el aislamiento relativo en que se encuentran las economías participantes en el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte. En la segunda parte, concentramos la

atención sobre la transformación, por parte del gobierno estadounidense, de las negociaciones para acceder al Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica en negociaciones para un nuevo TPP mucho más amplio, entre 12 gobiernos participantes en APEC. Finalmente, estudiamos el giro estadounidense hacia el Pacífico formulado por la administración Obama y, en ese marco, destacamos los aspectos temáticos novedosos del TPP.

### *Abstract*

At the beginning of the 21st century, the governments in the Asia-Pacific region abandoned economic multilateralism and started negotiating regional trade agreements in order to counterbalance the disadvantages caused to their economies by the European Union (EU) and the North American Free Trade Area (NAFTA), as well as to mitigate the potential fallout of the failed Free Trade Area of the Americas project. Given the proliferation of trade agreements, analysts have described the apparent irrationality of the complex network of trade deals negotiated among Pacific governments as something akin to a bowl of spaghetti. However, far from being incoherent, Asian regional practices pointed to a progressive integration East Asia, Southeast Asia and Oceania as well as to new commercial ties to the Pacific Rim countries in the Americas. Therefore, in the first part of our work, we focus on the rationale of regional and interregional processes of economic integration, as well as on the relative isolation of the NAFTA economies. In the second part, we examine how the US government transformed the negotiations for joining the Transpacific Strategic Economic Partnership Agreement into plans for a new, much larger TPP among APEC members. Finally, while also examining new thematic aspects of the TPP, we study how the US under the Obama administration has turned its gaze toward the Pacific.

Al comenzar el siglo XXI, los gobiernos de la región asiática del Pacífico dejaron de defender el multilateralismo económico y se sumaron a la negociación de acuerdos comerciales regionales (ACR), para compensar las desventajas generadas por la constitución de la Unión Europea (UE) y el Área de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN), así como los perjuicios potenciales del fallido proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Los analistas recurrieron a la imagen del *spaghetti bowl* para describir la irracionalidad aparente del complejo entramado de los ACR negociados entre los gobiernos del Pacífico. Sin embargo, lejos de ser incoherentes, las prácticas regionalistas asiáticas apuntaban hacia la integración progresiva de Asia del Este, Asia del Sureste y Oceanía; más interesado en el combate contra el terrorismo internacional, el gobierno estadounidense permaneció al margen de ese proceso hasta 2008 y, para ocupar el terreno abandonado, decidió imponer su propio marco institucional para la integración regional mediante el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP).

La literatura especializada ha puesto de realce las fases por las cuales ha transitado el regionalismo económico. Bhagwati,<sup>1</sup> por ejemplo, considera 1958 como el inicio de un “primer regionalismo”, marcado por la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE), por el surgimiento de amplios proyectos regionales de integración económica<sup>2</sup> y por la tolerancia hacia ellos de un gobierno estadounidense inclinado hacia el multilateralismo; excepto la CEE, los demás proyectos fracasaron y, con ellos, el “primer regionalismo”.

El “segundo regionalismo”, de acuerdo con Bhagwati, tuvo como

<sup>1</sup> Jagdish Bhagwati, “Regionalism and Multilateralism. An Overview”, en Jaime de Melo y Arvind Panagariya (eds.), *New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge, R.U., Cambridge University Press, 1993, pp. 22-51.

<sup>2</sup> Es decir, la North Atlantic Free Trade Area, la Pacific Free Trade Area y la Latin American Free Trade Area.

principal característica la conversión estadounidense a las prácticas regionalistas, cristalizada en la firma de acuerdos comerciales regionales (ACR) con Israel (1985), Canadá (1988), así como México y Canadá (1992) .

Para otros autores,<sup>3</sup> la transición de la CEE a la Unión Europea, en 1992, inauguró un “nuevo regionalismo”, el cual “es ampliamente una respuesta política al proceso de globalización regido por el mercado y a las erupciones sociales asociadas al mismo”. El nuevo regionalismo se distinguiría del viejo porque “incluye aspectos económicos, políticos, sociales y culturales y va más allá de los acuerdos de libre comercio”. De acuerdo con esto, la tendencia global sería la transición de un regionalismo económico a otro multidimensional.

En la región del Pacífico, el regionalismo practicado por la Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) desde los inicios de la década de 1990 también ha adquirido una connotación cada vez más multidimensional y a ella se han sumado los gobiernos participantes en las iniciativas de la ASEAN;<sup>4</sup> por otra parte, el foro Asia Pacific Economic Cooperation (APEC) también ha transitado de la cooperación económica y técnica a la cooperación política, en la medida en que su agenda ha sido ampliada a la seguridad humana, comprometiendo prácticamente a todas las agencias de los gobiernos participantes en el foro.

En el presente trabajo, estudiamos la dimensión económica del regionalismo practicado por los miembros de APEC. Así, en la primera parte comenzamos estableciendo la peculiaridad del regionalismo de los inicios del siglo XXI: la participación de los gobiernos del Pacífico asiático y, con ellos, de los gobiernos miembros de APEC en la

<sup>3</sup> Björn Hettne, “The New Regionalism. Security and Development”, en Jan Joost Teunissen (ed.), *Regional Integration and Multilateral Cooperation in the Global Economy*, La Haya, FONDAD, 1998, p. 201.

<sup>4</sup> Sobre todo, los mecanismos ASEAN+1 y ASEAN+3, el ASEAN Regional Forum y el East Asia Summit.

proliferación de acuerdos comerciales regionales (ACR). Esa proliferación es el resultado de una nueva forma de competencia económico-política, en la medida en que “la negociación de un solo acuerdo comercial preferencial ejerce una fuerte presión competitiva en las partes excluidas; éstas buscarán restaurar la paridad en condiciones de acceso negociando tratados comerciales preferenciales alternativos”.<sup>5</sup> Dicho de otra manera, la globalización económica del siglo XXI se caracteriza por el desarrollo simultáneo de la competitividad de las empresas para mantenerse en el mercado y de la competitividad política de los gobiernos para garantizar mayores ventajas en el acceso a los mercados supranacionales regulados por los ACR.

En este contexto, con la noción del *spaghetti bowl*, destacamos la aparente incoherencia de la red de ACR del Pacífico, para mostrar, por un lado, las lógicas de los procesos regionales e interregionales de integración económica y, por el otro, el aislamiento relativo en que se encuentran las economías participantes en el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte.

En la segunda parte, concentramos la atención en el contexto en el cual el gobierno estadounidense transformó las negociaciones para acceder al Acuerdo de Asociación Transpacífico Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica firmado por Brunéi, Chile, Nueva Zelanda y Singapur (TPP-4) en negociaciones para un nuevo TPP mucho más amplio entre 12 gobiernos participantes en APEC. Destacamos, en primer término, el papel estadounidense y de sus principales contrapartes en APEC en la promoción de ACR intra y extrarregionales. En segundo término, establecemos una relación directa entre los nexos regionales e interregionales y el crecimiento económico, para explicar el ascenso de la región del Pacífico, cada

<sup>5</sup> Mireya Solís, “La economía política de Japón sobre acuerdos comerciales”, en Juan José Ramírez Bonilla *et al.*, *Japón ante la nueva configuración de Asia del Pacífico. Proactividad y reactividad ante un orden internacional fluido*, México, El Colegio de México, 2011, p. 78.

vez más integrada, y el declive de una América del Norte, cada vez más aislada. Finalmente, estudiamos el giro estadounidense hacia el Pacífico formulado por la administración Obama y, en ese contexto, destacamos los aspectos temáticos novedosos del TPP.

#### LAS CONFIGURACIONES GEOGRÁFICAS DEL REGIONALISMO ECONÓMICO EN EL PACÍFICO

Desde la institucionalización del GATT, en 1947, hasta nuestros días, el debate entre los partidarios del multilateralismo y los del regionalismo económicos ha sido permanente. Sin embargo, 70 años después, la OMC, que se esfuerza para extender la liberalización del ámbito comercial al de los servicios y para proteger los derechos de la propiedad intelectual relacionados con el comercio, nos recuerda que, en la práctica, el multilateralismo se encuentra empantanado y que el regionalismo ha realizado progresos impensados hacia fines del siglo xx.

En efecto, hasta el año 2000, los gobiernos asiáticos del Pacífico se inclinaban hacia el multilateralismo; por supuesto, se trataba de una actitud política de carácter general, que dejaba espacio para algunas excepciones a la regla: el Acuerdo de Bangkok de junio de 1976, el Acuerdo Laos-Tailandia de junio de 1991 y el ASEAN-FTA de enero de 1992. Sin embargo, en enero de 2001, cuando el Acuerdo de Libre Comercio Nueva Zelanda-Singapur entró en vigor, comenzó el giro de los gobiernos del Pacífico asiático hacia el regionalismo: Singapur era el primer país asiático del Pacífico en montarse sobre una ola de acuerdos comerciales regionales (ACR) que apenas empezaba a crecer; hasta entonces, la OMC contabilizaba 80 ACR vigentes, registrados desde enero de 1958, pero de enero de 2001 a septiembre de 2016 la ola se convirtió en tsunami, con 201 ACR adicionales notificados y en vigor.

Las prácticas regionalistas han arrasado literalmente a las multilateralistas y la proliferación de ACR ha llevado a algunos autores a acuñar el término *spaghetti bowl*, para insistir tanto en la aparente irracionalidad del número de acuerdos como en el riesgo que representan para el crecimiento económico y la expansión del comercio de bienes y de servicios.<sup>6</sup> En esta primera parte de nuestro trabajo, nos proponemos mostrar las lógicas de la integración económica subyacentes en la imagen caótica del *spaghetti bowl*; para ello, concentramos nuestra atención en los procesos en curso en la región del Pacífico en los cuales intervienen los gobiernos participantes en APEC, el único foro intergubernamental de la cuenca del océano Pacífico.

Como hemos señalado, la proliferación de los ACR y el papel de los gobiernos participantes en APEC en dicha proliferación constituyen rasgos determinantes de la globalización económica del siglo XXI. En efecto, el cuadro 1 concentra la información sobre los ACR en vigor y notificados a la OMC en el momento de escribir estas líneas. Del total de 281 ACR, en 134 (47.69%) participan miembros de APEC. La literatura sobre temas internacionales insiste en el desplazamiento del epicentro económico de la economía global, del Atlántico al Pacífico; por nuestra parte, podemos decir que el motor del regionalismo propio de la economía global del siglo XXI también ha experimentado un desplazamiento similar, debido a la participación de los miembros de APEC en la proliferación de ACR.

En la escala regional, la imagen caótica del *spaghetti bowl* desaparece para permitir ver que los múltiples ACR apuntan hacia la integración de la región del Pacífico como un todo. En efecto, de los 134 (47.69% del total) ACR con participación de los miembros de APEC, 59 (21.0%) han sido establecidos entre miembros del

<sup>6</sup> Jagdish Bhagwati, David Greenway y Arvind Panagariya, "Trading Preferentially: Theory and Policy", *The Economic Journal*, julio de 1998, pp. 1128-1148.

CUADRO 1. ACR en vigor, notificados a la OMC  
(al 1º de septiembre de 2016)

	<i>ACR</i>	<i>%</i>
<i>Total</i>	281	100.00
Con participación de miembros APEC	134	47.69
Entre miembros APEC	59	21.00
Entre miembros APEC y socios extra-APEC	75	26.69
Con socios de América Latina	27	9.61
Con socios de América Central	22	7.83
Con socios de América del Sur	5	1.78
Con socios de otras regiones	48	17.08

FUENTE: Elaboración propia, con información de la WTO, Regional Trade Agreements, RTA Information System, List of All RTAs in Force. Disponible en <<http://rtais.wto.org/UI/PublicAllRTAList.aspx>>.

foro; ahora bien, debemos destacar que de los 75 (26.69%) establecidos con gobiernos no participantes en APEC, 22 (7.83%) tienen como contraparte gobiernos de América Central y que todos están situado en la cuenca del Pacífico; todavía más, de los 5 firmados con gobiernos sudamericanos, 4 (1.42%) corresponden a Colombia, también situada sobre la ribera americana del Pacífico. En resumen, a 85 (30.25%) de los ACR firmados por gobiernos de APEC les conciernen los vínculos entre economías de la cuenca del Pacífico.

Si bien es cierto que la región del Pacífico progresa hacia la integración económica como un todo, también lo es que el proceso se desarrolla con velocidades e intensidades diferentes en y entre cada una de las subregiones que lo integran. Dado que nuestro universo de estudio son los gobiernos participantes en APEC, hemos optado por establecer cinco subconjuntos regionales:

1. Asia del Este, integrado por China, Corea, Hong Kong, Japón y Taiwán.
2. Asia del Sureste, compuesto por Brunéi, Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur, Tailandia y Vietnam; todos ellos, con Camboya, Laos y Myanmar, integran la ASEAN.
3. Oceanía, conformado por Australia y Nueva Zelanda y Papúa Nueva Guinea.
4. América; para fines prácticos, hemos agrupado a Canadá, Estados Unidos y México, con Chile y Perú.
5. Rusia

En la medida en que el gobierno de Rusia ha optado por privilegiar la práctica de un regionalismo orientado a reconstituir sus vínculos con los nuevos estados independientes derivados del desfundamiento de la URSS, concentramos nuestra atención sobre los cuatro primeros subconjuntos regionales para estudiar, primero, sus configuraciones regionales y, posteriormente, sus vínculos interregionales.

#### *Asia del Sureste y la ALC de la ASEAN*

La ASEAN fue creada el 8 de agosto de 1967, bajo los buenos oficios del ministro de Asuntos Exteriores de Tailandia y con la participación de los ministros del ramo de Indonesia, Malasia, Filipinas y Singapur; el objetivo principal era restablecer la estabilidad regional afectada por: *a)* la confrontación entre Indonesia, por un lado, y, por el otro Malasia y Filipinas, derivada de la inclusión de Brunéi, Sabah y Sarawak en la Federación de Malasia; *b)* la expulsión de Singapur de la Federación de Malasia; *c)* La intervención militar estadounidense en el conflicto de Indochina, y *d)* La expansión de movimientos comunistas en Asia del Sureste.

Los propósitos de la asociación eran: acelerar el crecimiento económico, el progreso social y el desarrollo regional; favorecer la paz y la estabilidad regionales; promover la colaboración y la asistencia mutuas; apoyar la cooperación académica; colaborar para una mejor utilización de la agricultura, la industria, así como la expansión del comercio; impulsar los estudios sobre Asia del Sureste, y mantener la cooperación con las organizaciones internacionales y regionales existentes.<sup>7</sup> Para responder a las condiciones del contexto regional del momento, los fundadores insistían en “el respeto de la justicia y de la ley en las relaciones entre los países de la región, de acuerdo con los principios de la Carta de las Naciones Unidas”; con el tiempo, este apego al derecho internacional se convirtió en un principio canónico, presente en todas las iniciativas regionales e interregionales.

En enero de 1984, el Gobierno de Brunéi Darussalam fue aceptado como miembro de pleno derecho de la asociación; en 1995, el de Vietnam se incorporó a la organización; en 1997, fue el turno de los de Laos y Myanmar; en 1999, el de Camboya culminó el sueño de los fundadores de ver integrados a todos los gobiernos de la región; sin embargo, en 2002, la provincia de Timor Timur se independizó de Indonesia y Timor Oriental fue inmediatamente reconocido como observador de la ASEAN; en 2005, el gobierno del nuevo país solicitó ser reconocido como miembro de la asociación y todavía espera una resolución favorable.

El proyecto del ALC de la ASEAN se remonta al inicio de la década de 1990, cuando Mahathir bin Mohamad, entonces primer ministro de Malasia, propuso la creación del East Asia Economic Grouping, encabezado por Japón, como respuesta al proteccionismo inherente a los proyectos del mercado y la moneda únicos de la Unión

<sup>7</sup> ASEAN, *The asean Declaration (Bangkok Declaration)*, Bangkok, 8 de agosto de 1967. Disponible en <<http://asean.org/the-asean-declaration-bangkok-declaration-bangkok-8-august-1967/>>.

FIGURA 1. Configuración del ALC de la ASEAN



Europa y del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte. Reprobado por el gobierno estadounidense y desatendido por el japonés, Mahathir y sus contrapartes de Asia del Sureste debieron replegarse sobre el Agreement on the Common Effective Preferential Tariff Scheme for the ASEAN Free Trade Area, firmado por los seis integrantes de ASEAN en enero de 1992<sup>8</sup> y notificado al GATT en octubre de ese año. Las vicisitudes económicas y políticas complicaron la transición del CEPTS al ALC-ASEAN; ésta, en consecuencia, entró en

<sup>8</sup> ASEAN, "Agreement on the Common Effective Preferential Tariff Scheme for the ASEAN Free Trade Area", Singapur, 28 de enero de 1992. Disponible en <[http://www.asean.org/storage/images/2012/Economic/AFTA/Common\\_Effective\\_Preferential\\_Tariff/Agreement%20on%20the%20Common%20Effective%20Preferential%20Tariff%20Scheme%20for%20the%20ASEAN%20Free%20Trade%20Area.pdf](http://www.asean.org/storage/images/2012/Economic/AFTA/Common_Effective_Preferential_Tariff/Agreement%20on%20the%20Common%20Effective%20Preferential%20Tariff%20Scheme%20for%20the%20ASEAN%20Free%20Trade%20Area.pdf)>.

operación hasta el 1º de enero de 2010, comprometiendo a los 10 gobiernos de la Asociación.

### *La integración interregional en América*

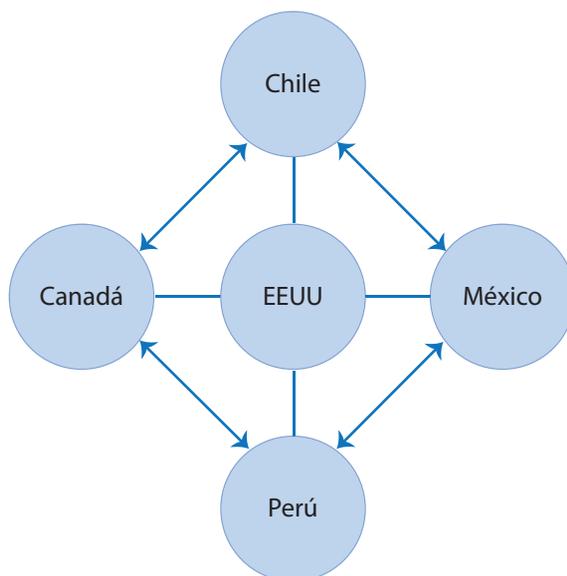
La literatura sobre el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (ALC-AN) es abundante; en consecuencia, no insistiremos sobre el tema en sí mismo. Más bien, enfatizamos la importancia de los patronazgos sobre la membresía de un foro como APEC. Así, es de notar la influencia de Estados Unidos para imponer la inclusión de Canadá en el proyecto original de APEC y, posteriormente, lograr la aceptación de México como parte integrante del foro, en 1992; más tarde, Perú obtuvo la membresía, en gran medida, gracias a la relación privilegiada de su gobierno con el japonés. Chile, en todo caso, escapa a la regla y, gracias a la diversificación de sus vínculos económicos con el exterior, fue considerado como un país estratégico de la región del Pacífico.

El punto más importante que nos interesa destacar es, en todo caso, que Chile y Perú mantienen ACR bilaterales con cada uno de los tres integrantes del ALC-AN. En consecuencia, podríamos referirnos a ambas economías como miembros de facto del ALC-AN, formando una región económica discontinua que abarca América del Norte y la mayor parte de la ribera sudamericana del Pacífico.

En la perspectiva de la eventual entrada en operación del TPP encabezado por Estados Unidos, los vínculos de las dos economías sudamericanas con sus contrapartes norteamericanas serían reforzados.

La Alianza del Pacífico es otro mecanismo con un fuerte potencial para intensificar las relaciones entre los tres países latinoamericanos participantes en APEC; sin embargo, hasta ahora el grado de integración económica es reducido y, además, es un acuerdo que no ha sido formalizado ante la OMC.

FIGURA 2. La integración interregional  
América del Norte-América del Sur



*La integración radial Asia del Sureste-Asia del Este-Oceanía*

Después de que Singapur dio el primer paso en el campo de los ACR, los actores políticos del Pacífico asiático se precipitaron para seguir su ejemplo; así, mientras en el continente americano tenían lugar las consultas y las discusiones sobre el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), en Asia del Pacífico, el gobierno chino y los de la ASEAN respondieron emprendiendo las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio ASEAN-China (ALC ASEAN-China). Los gobiernos de la asociación establecieron dos condiciones institucionales a las cuales debió plegarse el de la RP China: la firma previa por ambas partes de un Framework Agreement on Comprehensive

Economic Cooperation<sup>9</sup> y el acceso del gobierno chino al Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia (TAC).

Los objetivos del acuerdo marco eran: mejorar y fortalecer la cooperación económica, comercial y financiera; liberalizar progresivamente y promover el comercio en bienes y servicios; crear un régimen de inversiones transparente, liberal y facilitador; explorar nuevas áreas y desarrollar medidas apropiadas para una cooperación económica cercana; facilitar la integración efectiva de los miembros más recientes de ASEAN y cerrar la brecha del desarrollo entre las partes firmantes. El acuerdo marco, además, estableció un calendario preciso del desarrollo del proyecto de integración económica: las negociaciones sobre bienes y servicios comenzarían en 2003, para ser concluidas en junio de 2004; la entrada en operación del ALC ASEAN-China sería en 2010 para Brunéi, China, Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia; para Camboya, Laos, Myanmar y Vietnam, la fecha sería 2015.

La firma del TAC por parte de China implicaba establecer una relación en el marco de una certidumbre jurídica, regida por los principios del derecho internacional:<sup>10</sup> el respeto mutuo de la independencia, la soberanía, la igualdad, la integridad territorial y la identidad nacional; el derecho de cada Estado a dirigir su propia existencia libre de influencias externas; la no interferencia en los

<sup>9</sup> ASEAN, “Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation between the Association of Southeast Asian Nations and the People’s Republic of China”, Phnom Penh, 4 de noviembre de 2002. Disponible en <<http://www.asean.org/wp-content/uploads/images/2013/economic/afta/ACFTA/6-2002%20-%20Framework%20Agreement%20on%20Comprehensive%20Economic%20Co-operation%20between%20ASEAN%20and%20China.pdf>>.

<sup>10</sup> Sobre el desarrollo de la relación de China con los gobiernos de la ASEAN, véase Juan José Ramírez Bonilla, “La República Popular de China y el sudeste asiático: del distanciamiento a la asociación económica”, en José Luis Estrada *et al.*, *China en el siglo XXI. Economía, política y sociedad de una potencia emergente*, México, UAM-Iztapalapa/Manuel Ángel Porrúa, 2006.

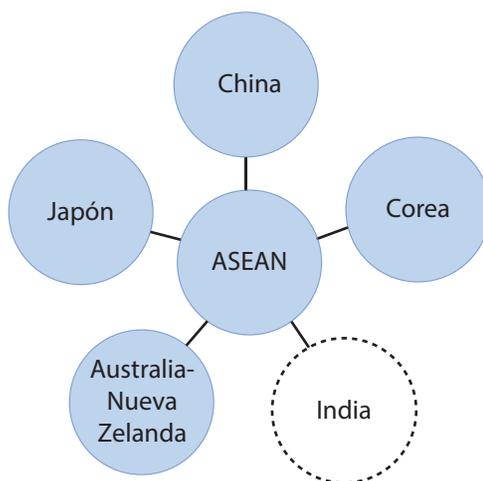
asuntos de otros estados; la solución de diferencias o disputas por medios pacíficos; la renuncia a la amenaza y al uso de la fuerza, y la efectiva cooperación entre los firmantes.<sup>11</sup> En 2003, el gobierno chino firmó el protocolo de acceso al TAC y éste indica que “ahora, en consecuencia, la República Popular de China, habiendo considerado el Tratado antes dicho, enmendado por los Protocolos, desde ahora accede al mismo y promete fielmente cumplir y poner en práctica todas las estipulaciones en él contenidas”.<sup>12</sup>

El gobierno de Japón fue el segundo de la región asiática del Pacífico en sumarse a la negociación de ACR y el primero de ellos fue precisamente con Singapur. El gobierno nipón optó por abandonar la denominación “acuerdo de libre comercio” y se propuso negociar “acuerdos de asociación económica” (AAE). Éstos, en esencia, consisten en: *a*) la reducción/eliminación de tarifas arancelarias; *b*) el establecimiento de cuotas específicas para los diferentes productos importados por Japón, y *c*) La inclusión de una sección abocada a la cooperación económica y técnica. Los AAE fueron considerados como acuerdos de nueva generación y Japón empezó a negociarlos de manera bilateral con Singapur y México; posteriormente, su objetivo fueron los gobiernos de los países más desarrollados del sureste de Asia: además de Singapur, Malasia, Tailandia, Indonesia y, eventualmente, Filipinas. En 2002, la iniciativa del tándem ASEAN-China para iniciar negociaciones inmediatas de un ACR obligó al gobierno japonés a rectificar su política de negociación gobierno-a-gobierno, para comprometerse en una negociación bilateral con el conjunto de la ASEAN.

<sup>11</sup> ASEAN, “Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia”, Bali, 24 de febrero de 1976. Disponible en <<http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/asean/treaty.html>>.

<sup>12</sup> ASEAN, “Instrument of Accession to the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia”, Bali, 8 de octubre de 2003. Disponible en <[http://asean.org/?static\\_post=instrument-of-accession-to-the-treaty-of-amity-and-cooperation-in-southeast-asia-2](http://asean.org/?static_post=instrument-of-accession-to-the-treaty-of-amity-and-cooperation-in-southeast-asia-2)>.

FIGURA 3. Configuración radial de la integración interregional  
Asia del Sureste-Asia del Este-Oceanía



La asociación estuvo en capacidad de imponer el marco institucional establecido previamente con China, como condición para negociar un ACR bilateral con el gobierno japonés; en consecuencia, Japón debió firmar un Framework for Comprehensive Economic Partnership between the Association of Southeast Nations and Japan,<sup>13</sup> en octubre de 2003, y el TAC, en julio de 2004.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> ASEAN, “Framework for Comprehensive Economic Partnership between the Association of Southeast Nations and Japan”, Bali, 8 de octubre de 2003. Disponible en <[http://asean.org/?static\\_post=framework-for-comprehensive-economic-partnership-between-the-association-of-southeast-asian-nations-and-japan-bali-indonesia-8-october-2003-2&category\\_id=32](http://asean.org/?static_post=framework-for-comprehensive-economic-partnership-between-the-association-of-southeast-asian-nations-and-japan-bali-indonesia-8-october-2003-2&category_id=32)>.

<sup>14</sup> ASEAN, “Japan Instrument of Accession to the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia”, Yakarta, 12 de julio de 2004. Disponible en <[http://asean.org/?static\\_post=external-relations-japan-instrument-of-accession-to-the-treaty-of-amity-and-cooperation-in-southeast-asia-by-japan-jakarta-2-july-2004](http://asean.org/?static_post=external-relations-japan-instrument-of-accession-to-the-treaty-of-amity-and-cooperation-in-southeast-asia-by-japan-jakarta-2-july-2004)>.

En 2004 fue el turno del gobierno de Corea de seguir el ejemplo de sus similares chino y japonés, con el acceso al TAC<sup>15</sup> y con la firma de un acuerdo marco análogo<sup>16</sup> en 2005. En los años inmediatos posteriores, serían los turnos de los gobiernos de Australia y de Nueva Zelanda, así como del de la India, de seguir la ruta trazada por el tándem ASEAN-China. Así, a partir de 2010, ASEAN se encuentra en un proceso radial de integración económica interregional con Asia del Este, Oceanía y, fuera de la región del Pacífico, con India.

Un aspecto particular de este proceso de integración interregional es que los vínculos entre algunas de las economías de ASEAN con sus contrapartes extrarregionales son reforzadas por otros ACR. Así, el gobierno de Japón mantiene ACR bilaterales con sus siete contrapartes de la ASEAN pertenecientes a APEC; el de Corea lo hace con Singapur y Vietnam; mientras que el de China lo hace únicamente con Singapur. Adicionalmente el Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (el TPP original) reafirma los nexos de Nueva Zelanda con Brunéi y Singapur.

### *La integración radial en Asia del Este*

La integración radial Asia del Sureste-Asia del Este-Oceanía tuvo como antecedente la institucionalización de los mecanismos de coo-

<sup>15</sup> ASEAN, “Instrument of Accession to the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia by Republic of Korea”, Vientián, 27 de noviembre de 2004. Disponible en <[http://asean.org/?static\\_post=instrument-of-accession-to-the-treaty-of-amity-and-cooperation-in-southeast-asia-by-republic-of-korea](http://asean.org/?static_post=instrument-of-accession-to-the-treaty-of-amity-and-cooperation-in-southeast-asia-by-republic-of-korea)>.

<sup>16</sup> ASEAN, “Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation among the Member Countries of the Association of Southeast Asian Nations and the Republic of Korea”, Kuala Lumpur, 13 de diciembre de 2005. Disponible en <[http://asean.org/?static\\_post=framework-agreement-on-comprehensive-economic-cooperation-among-the-governments-of-the-member-countries-of-the-association-of-southeast-asian-nations-and-the-republic-of-korea-kuala-lumpur-13-december](http://asean.org/?static_post=framework-agreement-on-comprehensive-economic-cooperation-among-the-governments-of-the-member-countries-of-the-association-of-southeast-asian-nations-and-the-republic-of-korea-kuala-lumpur-13-december)>.

peración ASEAN+3 (ASEAN + China + Japón + Corea) y ASEAN+1 (donde 1 es China, Japón o Corea), puestos en práctica por la asociación en las postrimerías de 1997, durante la fase más álgida de la crisis asiática de ese año.<sup>17</sup> Si bien es cierto que los gobiernos de China, Corea y Japón mantenían reuniones trilaterales de diálogo y de consulta, también lo es que eran irregulares, debido tanto a los diferendos históricos (la relación colonial de Corea con Japón, el papel de éste en la guerra del Pacífico, las disputas territoriales, etc.) como a los recelos sobre la importancia creciente de China. La dinámica de las reuniones ASEAN+3 produjo un acercamiento de los tres principales gobiernos de Asia del Este y, durante la primera década del siglo XXI, volvieron a la mesa de discusiones con el tema de un acuerdo comercial trilateral.

Esas negociaciones se saldaron con el ALC-China-Corea, en vigor a partir de diciembre de 2015. Más allá de esta vinculación particular con el gobierno chino, el de Corea es uno de los más activos promotores de ACR y, sobre todo, el que sirve de puente entre los diferentes bloques subregionales del Pacífico; en efecto, mantiene acuerdos comerciales con los gobiernos de la ASEAN, con Australia y Nueva Zelanda, así como con los del continente americano, exceptuando a México. El gobierno coreano funge, junto con el chileno, como el principal canal de las relaciones transpacíficas.

Por otra parte, un aspecto que los analistas suelen poner de relieve para explicar el ascenso económico internacional de China es su incorporación a la OMC, a partir del 11 de diciembre de 2001; sin embargo, pasan por alto que Hong Kong y Macao se incorporaron al GATT el 23 de abril de 1983 y el 11 de enero de 1991, respectivamente; ambas provincias chinas son, por lo tanto, miembros fundadores

<sup>17</sup> Sobre la evolución de las relaciones ASEAN+3, véase Juan José Ramírez Bonilla, “Japón y la Asociación de Naciones del Sureste de Asia. Una relación ambiciosa en el ámbito retórico, limitada en el práctico”, en Juan José Ramírez Bonilla *et al.*, *op. cit.*

y actuales de la OMC; asimismo, suelen olvidar que Taiwán, bajo el nombre de Taipei Chino, también es miembro de la OMC desde el 1º de enero de 2002, es decir tan sólo tres semanas después de China.

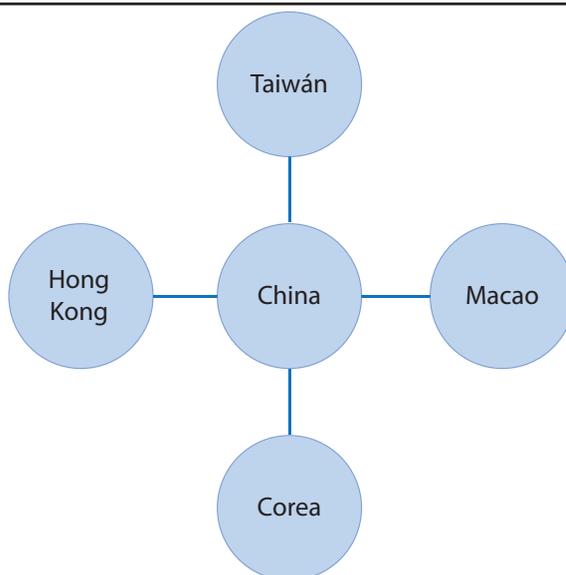
Teniendo en cuenta los estatus respectivos ante la OMC de las cuatro entidades económicas chinas, es comprensible que la organización dé cuenta de los ACR bilaterales de China con sus dos provincias autónomas: con Hong Kong, en vigor desde junio de 2003, y con Macao, en vigor desde octubre de ese mismo año.

En el caso de Taiwán, el restablecimiento de un gobierno encabezado por el Kuomintang, durante 2008-2012, fue la condición *sine qua non* para la negociación de un ACR bilateral entre China y Taiwán; denominado Economic Cooperation Framework Agreement (ECFA), fue firmado el 29 de junio de 2010, teniendo como objetivos: fomentar y fortalecer la cooperación económica, el comercio y las inversiones entre las dos partes; promover más a fondo la liberalización comercial y financiera, así como establecer mecanismos equitativos, transparentes, facilitadores y protectores de las inversiones; expandir las áreas de cooperación económica y establecer mecanismos de cooperación.<sup>18</sup> Todo indica que, por acuerdo mutuo, el ECFA no fue notificado a la OMC, razón por la cual no aparece en la base de datos sobre los ACR de la organización.

En Asia del Este, China ha reproducido el esquema de integración regional radial, incorporando a Corea, Taiwán, Hong Kong y Macao en su periferia regional. La posibilidad de una participación nipona en el proceso de integración regional ha sido, por ahora, cancelada por el diferendo sino-japonés en torno a la posesión de las islas Diaoyu/Senkaku y por las veleidades del gobierno de Shinzo Abe para “normalizar” el estatus del Estado japonés. Dado que tam-

<sup>18</sup> Mainland Affairs Council, Republic of China, “Cross-Straits Economic Cooperation Framework, Agreement”, Chongqing, 29 de junio de 2010. Disponible en <<http://www.ecfa.org.tw/EcfaAttachment/ECFADoc/ECFA.pdf>>.

FIGURA 4. La integración radial en Asia del Este



bién existe un diferendo entre Corea y Japón por la posesión de las islas Dokdo/Takeshima, el conflicto sino-japonés parece haber influido en el compás de espera marcado por el gobierno coreano para proseguir con las negociaciones de un ACR bilateral con su contraparte nipona o trilateral con sus vecinos de Asia del Este.

En todo caso, como sucedió con el ALC ASEAN-China, en el este de Asia, cuando el gobierno japonés decida sumarse al proceso de integración regional, deberá adaptarse a un marco institucional previamente establecido y con poco margen para modificarlo en su favor.

#### *Los procesos de integración interregionales*

La literatura en español sobre los procesos de integración económica hace abstracción de los mecanismos interregionales; si bien, en tér-

minos comerciales y financieros, son de una importancia menor que los bloques regionales, son los dispositivos que cimentan la integración de la región del Pacífico como un todo. Para los fines de nuestro estudio, destacamos tres de ellos.

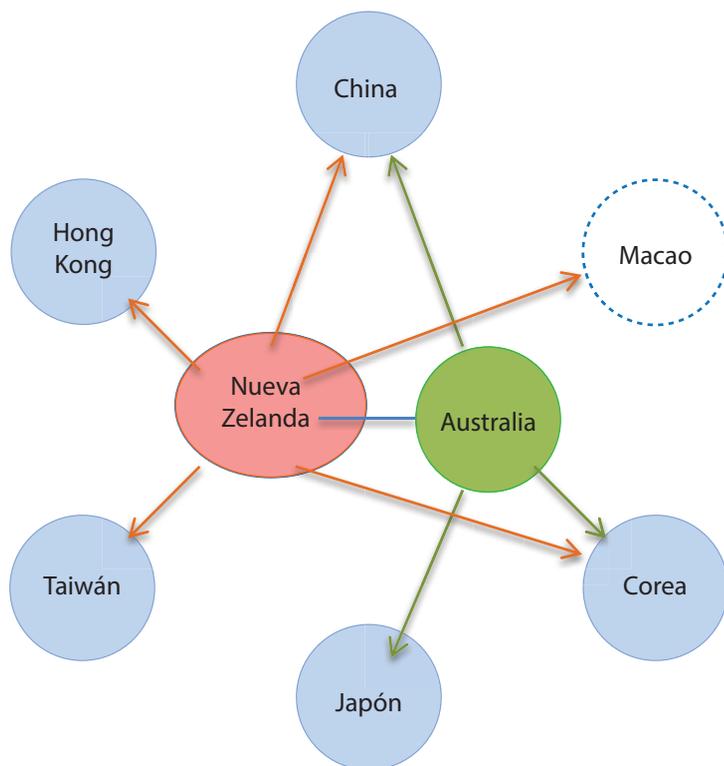
### Oceanía-Asia del Este

El proyecto original de APEC tenía como objetivo vincular los gobiernos de Australia y Nueva Zelanda con los de sus vecinos económicamente exitosos del este y sudeste asiáticos. En noviembre de 1989, cuando fue instituido APEC, Australia y Nueva Zelanda ya se encontraban vinculados por el Australia-New Zealand Closer Economic Trade Agreement (ANCERTA); en efecto, el 1º de enero de 1983, había entrado en operación el acuerdo para la liberalización del comercio de bienes, y el 1º de enero de 1989, entró en vigor el acuerdo para la liberalización del comercio de servicios. Desde entonces, ambos gobiernos practican políticas exteriores que convergen con mucha frecuencia.

En materia de integración extra-regional, las estrategias difieren: Australia, con un mayor potencial industrial, ha optado por privilegiar los ACR bilaterales con sus contrapartes industrializadas del este asiático: China, Corea y Japón. Nueva Zelanda, con una economía marcada por el fuerte peso del sector primario, ha adoptado una actitud más abierta y, exceptuando a Japón, ha negociado ACR bilaterales con el resto de las entidades económicas del este de Asia, incluido Macao, aun cuando no forma parte de APEC.

Los vínculos con Taiwán marcan otra diferencia clave en las estrategias de integración interregional: mientras Australia parece respetar la política de “una sola China”, para no incomodar a Beijing, Nueva Zelanda ha seguido el ejemplo de Singapur y, sobre la base de la sociedad con Taiwán en APEC y en la OMC, ha establecido un acuerdo con “Taipei Chino”, notificado oficialmente a la OMC.

FIGURA 5. La integración Oceanía-Asia del Este



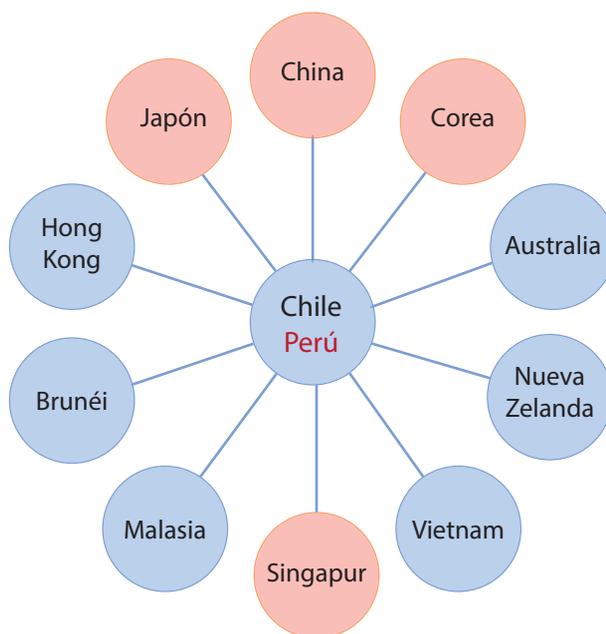
### América del Sur-Asia Pacífico

Al estudiar los procesos de integración en América, optamos por considerar las tres economías de América del Norte y las dos de América del Sur como un todo, debido a los ACR que vinculan a las cinco. Ahora, dadas las divergencias en las estrategias de vinculación económica extra-regional, es preferible estudiarlas por separado. En efecto, los gobiernos de Chile y de Perú han mostrado una gran apertura hacia sus contrapartes del Pacífico asiático:

- En Asia del Este, ambos mantienen en operación ACR bilaterales que los vinculan con China, Corea y Japón; adicionalmente, Chile mantiene otro con Hong Kong.
- En Asia del Sureste, los dos tienen ACR con Singapur; pero Chile también está vinculado con Brunéi, Malasia y Vietnam.

En contraste con Perú, Chile también se encuentra vinculado con Australia y Nueva Zelanda y es uno de los promotores más activos de los ACR regionales e interregionales. Chile forma parte del TPP original, en vigor desde mayo de 2006 e integrado con Brunéi, Nueva Zelanda y Singapur.

FIGURA 6. La integración interregional América del Sur-Asia del Pacífico-Oceanía

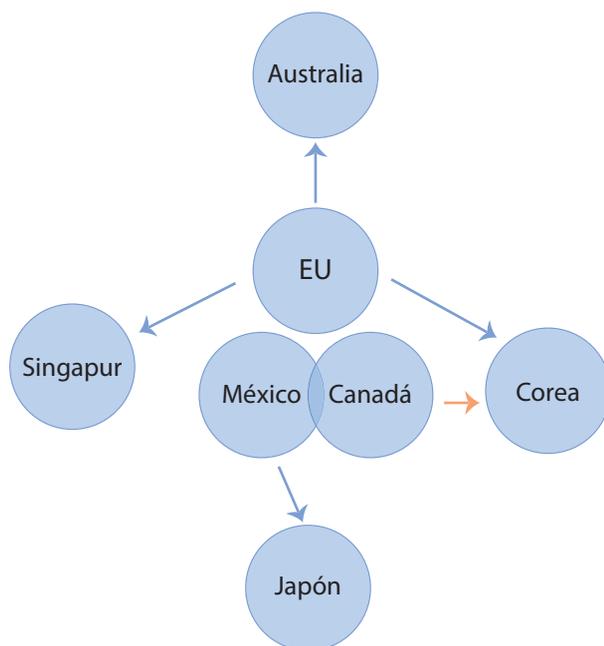


### América del Norte-Asia Pacífico

Mientras el Pacífico se consolida como un complejo económico macro-regional por los actores participantes en los procesos arriba estudiados, los miembros del ALCAN han optado por un ostracismo común. El gobierno de Estados Unidos mantiene tres ACR para conservar un pie en Asia del Este, Asia del Sureste y Oceanía. Canadá y México tienen vínculos limitados con Corea y Japón respectivamente.

Las particularidades de la integración económica en la región del Pacífico son elocuentes: si el siglo XXI está marcado por el ascenso económico del Pacífico y por la intensificación de los procesos de integración económica en las escalas subregional e interregional,

FIGURA 7. La participación de América del Norte en la integración interregional



ambos rasgos no dependen de América del Norte, en general, ni de Estados Unidos, en particular. América del Norte y Estados Unidos se han mantenido al margen de estos procesos y ahora el gobierno estadounidense busca volver a ocupar el vacío dejado en la región durante lo que va del siglo XXI. Para ello, ha buscado recuperar el TPP, como veremos en la segunda parte.

### EL GOBIERNO ESTADOUNIDENSE Y EL GIRO HACIA EL PACÍFICO

Hemos indicado que nuestro supuesto básico implica que la negociación de un ACR obliga a los no participantes a negociar nuevos acuerdos para compensar las restricciones en el acceso al mercado del ACR original. Esto implica que, además de la competencia entre empresas para mantenerse en el mercado global, los gobiernos entablan otra modalidad de competencia económico-política, para atraer inversiones e incrementar las capacidades productivas y comerciales de la economía regional regulada y protegida por un ACR.

#### *Los principales promotores de ACR en APEC*

En el contexto de la región del Pacífico, esa segunda modalidad de la competencia entre gobiernos y entre bloques de gobiernos entraña un declive de Estados Unidos y un ascenso de Asia del Pacífico. El cuadro 2 muestra los resultados de esa competencia entre los miembros de APEC más activos en la promoción de ACR; Chile y Singapur figuran con el mayor número de acuerdos en vigor: 23 y 21, respectivamente. En segundo lugar, se encuentran Japón, con 15, seguido por China, Corea y Estados Unidos, cada uno con 14.

CUADRO 2. Principales promotores de ACR

	<i>ACR</i>	<i>%</i>
Chile	23	100.00
Con miembros de APEC	12	52.17
Con gobiernos de la cuenca del Pacífico	7	30.43
Con gobiernos extra-regionales	4	17.39
Singapur	21	100.00
Con miembros de APEC	15	71.43
Con gobiernos de la cuenca del Pacífico	2	9.52
Con gobiernos extra-regionales	4	19.05
Japón	15	100.00
Con miembros de APEC	13	86.67
Con gobiernos de la cuenca del Pacífico	-	-
Con gobiernos extra-regionales	2	13.33
China	14	100.00
Con miembros de APEC	8	57.14
Con gobiernos de la cuenca del Pacífico	2	14.29
Con gobiernos extra-regionales	4	28.57
Corea	14	100.00
Con miembros de APEC	10	71.43
Con gobiernos de la cuenca del Pacífico	-	-
Con gobiernos extra-regionales	4	28.57
Estados Unidos	14	100.00
Con miembros de APEC	6	42.86
Con gobiernos de la cuenca del Pacífico	3	21.43
Con gobiernos extra-regionales	5	35.71

FUENTE: Elaboración propia, con información de la WTO, Regional Trade Agreements, RTA Information System, List of All RTAs in Force. Disponible en <<http://rtais.wto.org/UI/PublicAllRTAList.aspx>>.

Las cifras generales no indican una diferencia importante entre el gobierno estadounidense y sus contrapartes de APEC incluidas en el cuadro 2. Sin embargo, cuando ponemos atención sobre el origen geográfico de las contrapartes en los ACR, las diferencias cualitativas saltan a la vista:

*Primero:* el gobierno de Estados Unidos es el más orientado hacia afuera de la región del Pacífico, el 35.71% del total de sus acuerdos en vigor son extra-regionales. En los otros casos, las proporciones varían entre 13.33% para Japón y 28.57 para China.

*Segundo:* Japón, Corea y Singapur son los más orientados hacia la integración económica con sus contrapartes de APEC: 86.67, 71.43 y 71.43% de sus ACR tienen como contrapartes socios en el foro; para China y Chile, las proporciones respectivas son 57.14 y 52.17%; en cambio, en el caso de Estados Unidos, la proporción es la más baja: 42.86 por ciento.

*Tercero:* en relación con el interés por otras economías de la región del Pacífico, Japón y Corea destacan por no tener ACR con ese tipo de economías. En contraste, Chile y Estados Unidos resultan ser los más interesados, con 30.43 y 21.43% de sus ACR; vale la pena señalar que, en ambos casos, las economías de Centroamérica y de Colombia son las más socorridas por Chile y Estados Unidos. China y Singapur se encuentran en un lugar intermedio, con 14.29 y 9.52% de sus ACR.

En resumen, el gobierno estadounidense es, hasta el momento, el menos interesado en la integración económica con sus contrapartes de APEC, y ahora se encuentra en desventaja política ante los integrantes del foro; eso explica el esfuerzo realizado para ampliar el número de gobiernos participantes en las negociaciones del TPP: se

trata de ocupar un espacio descuidado debido a la focalización de la política exterior sobre el Medio Oriente, pero cabe señalar que el gobierno estadounidense también es el más interesado en desarrollar sus vínculos más allá de APEC:

- Fuera de la región del Pacífico, ese interés se concentra fundamentalmente en sus socios del Medio Oriente: Israel, Jordania, Bahrein y Omán; a los cuales debemos añadir Marruecos; sin duda, el combate contra el terrorismo internacional explica, en gran medida, esta peculiar orientación del gobierno estadounidense.
- Dentro de la región del Pacífico, como hemos indicado, se interesa en las relaciones con América Central y Colombia.

*El ascenso económico de la región del Pacífico  
y el declive de América del Norte*

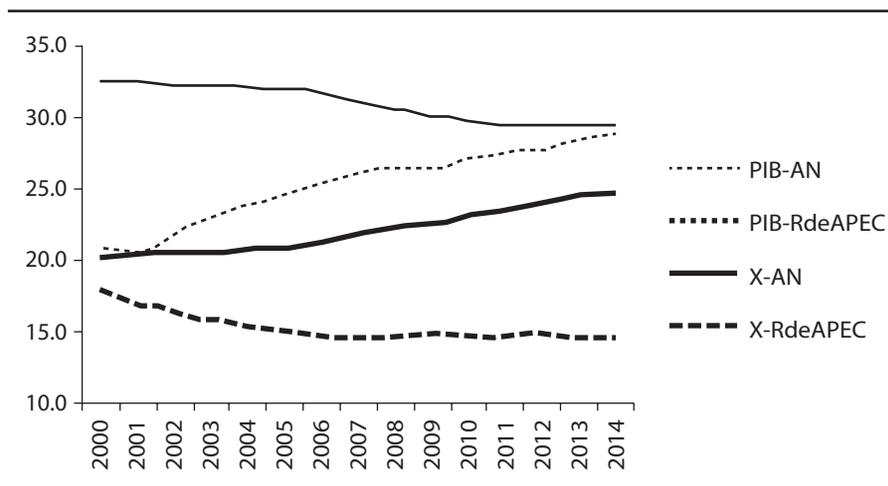
Dados los progresos realizados en materia de integración regional e interregional, nos parece pertinente dejar de lado las economías nacionales, para recurrir a los bloques regionales como unidades de análisis, con miras a comprender los resultados de la competencia en el ámbito económico. Todavía más, el diagnóstico establecido en la primera parte de nuestro trabajo indica, por un lado, el importante avance de los vínculos transpacíficos modulados por los ACR entre gobiernos de toda la cuenca del Pacífico y, por el otro, el aislamiento relativo en que se han mantenido los gobiernos participantes en el ALCAN.

Teniendo en cuenta esos elementos, podemos analizar las facetas económicas del declive de América del Norte y del ascenso del resto de los países de APEC. Así, hemos construido la gráfica 1 contrastando la evolución de las participaciones de América del Norte y del resto de las economías de APEC (con excepción de Rusia, por

no intervenir en los procesos de integración regional, y de Taiwán, por no estar incluido en la base de datos de las Naciones Unidas sobre cuentas nacionales) en la producción mundial bruta y en el valor de las exportaciones mundiales. La gráfica 1 cubre el periodo 2000-2014 y la comparabilidad diacrónica y sincrónica es posible en la medida en que han sido utilizados valores en precios constantes de 2005.

Las participaciones regionales en el producto mundial bruto muestran una tendencia hacia la convergencia en el futuro cercano; en efecto, en 2000, la tasa de participación de América del Norte (32.35%) superaba por 12 puntos porcentuales la del resto de APEC (20.43%); en 2014, el diferencial se había reducido a tan sólo 4 puntos porcentuales. Todo indica que el declive norteamericano y el ascenso del resto de APEC se mantendrá en el corto plazo y que, en los inicios de la tercera década del siglo XXI, el producto bruto del resto de APEC superará el de América del Norte.

GRÁFICA 1. Principales indicadores económicos de APEC, 2000-2014



La ampliación de las capacidades productivas del resto de APEC va acompañada del mejoramiento constante de la competitividad comercial, como muestra la pendiente positiva de la curva de las exportaciones correspondiente (X-R de APEC). En contraste, las limitaciones en el crecimiento de las capacidades productivas de América del Norte explican la pérdida de competitividad comercial, aunque cabe resaltar que la curva correspondiente (X-AN) marca un declive pronunciado entre 2000 y 2006, para después mantener una pendiente de 0°, indicativa de un mal menor: el estancamiento de la competitividad comercial. En términos cuantitativos, las tendencias divergentes señalan, para el resto de APEC, un incremento del 20.73 al 28.82% en la participación del valor de las exportaciones mundiales y, para América del Norte, una disminución del 17.94 al 14.76%. La carrera por la competitividad comercial se ha saldado con desventajas para América del Norte y con ventajas crecientes para el resto de APEC.

El dinamismo productivo y comercial del resto de APEC ha tenido como consecuencia una pérdida de importancia de América del Norte como dinamo económico de la región del Pacífico. Hasta antes de 1997, la economía estadounidense era el principal destino de las exportaciones de las economías del Pacífico; para responder a la crisis de ese año, los gobiernos emprendieron un giro hacia el robustecimiento del mercado regional, para utilizarlo como un instrumento que permitiese amortiguar los impactos negativos de las turbulencias generadas en la escala global.

Con la recesión estadounidense de 2001 y la crisis financiera global de 2008-2009, se acentuó la tendencia hacia el fortalecimiento del mercado intrarregional del Pacífico asiático; así, de acuerdo con las estimaciones de la Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP), las exportaciones intrarregionales pasaron del 45.50% en 2002, al 53.80% en 2014; al respecto, la Comisión indica: “el incremento dependió principalmente de las exportaciones hacia China, las cuales

aumentaron del 6.7 al 12.9% del total; las exportaciones a otras economías de Asia del Pacífico aumentaron del 38.8 al 41.0 por ciento”.<sup>19</sup>

El reverso de la moneda es la evolución del comercio intrarregional en América del Norte; el informe de la OMC sobre la situación del comercio mundial en 2015 indica que el comercio intrarregional se mantuvo en el orden del 57.0% entre 2000 y 2005. En 2008, como resultado de la crisis del *subprime market* y del inicio de la crisis financiera global, la proporción había descendido hasta 48.0%, para aumentar a 50.0% en 2014.<sup>20</sup>

En resumen, la relación de interdependencia se ha invertido: en términos comerciales y financieros, Asia del Pacífico es más autónoma respecto a América del Norte y ésta depende más de aquélla. El mayor grado de autonomía del Pacífico asiático ha puesto sobre la mesa de discusiones el tema de su “desacoplamiento” (*decoupling*) del ciclo global de los negocios, en general, y, en particular, de la economía estadounidense.<sup>21</sup> Más que un desacoplamiento, estamos ante una región regulada por mecanismos intergubernamentales de intervención económica y entre ellos destaca el mercado regional, utilizado para amortiguar los impactos negativos de las turbulencias generadas en la escala global.

Así, durante la crisis financiera global de 2008-2009, las economías del Pacífico asiático evitaron el “contagio” gracias a que los mecanismos de supervisión financiera impidieron la adquisición de valores “tóxicos” por parte de las instituciones financieras asiáticas.

<sup>19</sup> United Nations ESCAP, “Asia Pacific Trade and Investment Report 2015. Supporting Participation in Value Chains”, Bangkok, 2015. Disponible en <<https://www.unescap.org/sites/default/files/Asia-Pacific%20Trade%20Brief.pdf>>.

<sup>20</sup> WTO, “International Trade Statistics 2015”, s.l. Disponible en <[https://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/its2015\\_e/its2015\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2015_e/its2015_e.pdf)>.

<sup>21</sup> Véase, por ejemplo, Sylvain Leduc y Mark M. Spiegel, “Is Asia Decoupling from the United States (again)?”, Federal Reserve Bank of San Francisco”, mayo de 2013. Disponible en <<http://www.frbsf.org/economic-research/files/wp2013-10.pdf>>.

Pese a ello, la recesión de 2010 confirmó la participación asiática en el ciclo global de los negocios: fue el resultado del desplome de la demanda en América del Norte y en Europa, así como de la disminución de las inversiones directas provenientes de esas áreas geográficas. La novedad, en todo caso, fue la capacidad de acción concertada de los gobiernos de la región para reactivar los mercados domésticos y, con ellos, el mercado intrarregional, mediante el gasto público deficitario; el resultado fue una recuperación rápida del crecimiento, mientras América del Norte y Europa todavía resienten los efectos de la crisis global.<sup>22</sup>

### *El giro estadounidense hacia el Pacífico*

La política exterior orientada hacia el combate contra el terrorismo internacional, puesta en práctica durante las dos administraciones de George W. Bush, dejó, en Asia del Pacífico un vacío ocupado inmediatamente por los gobiernos asiáticos. El tándem ASEAN-China marcó con su impronta el marco institucional de la integración interregional Asia del Sureste-Asia del Este-Oceanía e influye en el desarrollo de vínculos transpacíficos.

El declive del peso económico y de la influencia política de Estados Unidos en Asia del Pacífico, así como la percepción de China como un peligro real para los intereses estadounidenses en la región, obligaron a la segunda administración de George W. Bush a rectificar la política exterior hasta entonces practicada; así, en 2007, las autoridades comerciales estadounidenses solicitaron acceder al Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica, en vigor desde

<sup>22</sup> Sobre las respuestas de los gobiernos asiáticos a la crisis financiera global de 2008-2009, véanse los trabajos reunidos en José Luis León Manríquez, *Crisis global, respuestas nacionales. La gran recesión en América Latina y Asia Pacífico*, Montevideo, Uruguay, Observatorio Asia-América Latina, ALADI/CAF/CEPAL, 2015.

mayo de 2006, entre Brunéi, Chile, Nueva Zelanda y Singapur; las negociaciones comenzaron en febrero de 2008 y, en noviembre de ese año, Australia, Perú y Vietnam se sumaron a ellas.

La primera administración de Barack Obama, iniciada el 20 de febrero de 2009, heredó e hizo suyas las negociaciones para la adhesión al TPP-4, para convertirlo en la base de la nueva política exterior estadounidense para Asia del Pacífico. La secretaria de Estado Hilary Clinton, en octubre de 2011, marcó el giro (*pivot*) hacia el Pacífico:

La región de Asia y el Pacífico se ha convertido en un factor clave de la política global [...] Cuenta con casi la mitad de la población mundial. Incluye muchos de los motores clave de la economía mundial, así como los mayores emisores de gases de efecto invernadero. Es el hogar de varios de nuestros aliados claves y de importantes potencias emergentes como China, India e Indonesia.

En un momento en que la región está construyendo una arquitectura económica y de seguridad más madura para promover la estabilidad y la prosperidad, el compromiso de Estados Unidos es esencial. Éste ayudará a construir esa arquitectura y pagará dividendos por el continuo liderazgo estadounidense hasta bien entrado este siglo...<sup>23</sup>

Los aspectos clave del diagnóstico son claros: la región es fundamental para el crecimiento económico mundial, cuando la economía estadounidense enfrenta severas dificultades; en la región están presentes aliados estratégicos, pero también potencias rivales y China es citada en primer término; los actores políticos de la región construyen su propio marco institucional político, al margen de Estados Unidos. El giro hacia el Pacífico, en consecuencia, implica la reinserción estadounidense en la región y, para ello, la secretaria de Estado

<sup>23</sup> Hillary Clinton, "America's Pacific Century", en *Foreign Policy*, 11 de octubre de 2011. Disponible en <<http://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/>>.

propuso seis ejes estratégicos: el fortalecimiento de alianzas bilaterales de seguridad; la profundización de las relaciones con las potencias emergentes, incluyendo a China; la participación en las instituciones multilaterales regionales; la expansión del comercio y las inversiones; una presencia militar de base amplia; y la promoción de la democracia y los derechos humanos. Los seis ejes estratégicos convergen en un solo objetivo: aislar a China.

En el campo económico, el medio utilizado para aislar a China ha sido el TPP y, en el momento de la publicación del texto de la secretaria de Estado, el optimismo de la administración Obama era desbordante: los responsables políticos consideraban posible culminar las negociaciones no de acceso al TPP preexistente, sino de un ACR completamente nuevo y mucho más complejo, cuando Barack Obama presidiera la reunión de los líderes de APEC, en Honolulu, en noviembre de 2011. El resultado, no obstante, fue bivalente: por un lado, fue negativo, en la medida en que las negociaciones quedaron inconclusas; los medios de comunicación daban cuenta de la insatisfacción de los gobiernos chileno y malasio sobre algunos temas de la negociación; la tensión era tal que, en el senado chileno, se habló de la posibilidad de “bajarse de la negociación”. Por otra parte, fue parcialmente positivo, pues los gobiernos de México y Canadá anunciaron su disposición para sumarse a las negociaciones; el gobierno nipón, el principal socio estratégico en la región, marcó un tiempo de espera y sólo se incorporó a las negociaciones en mayo de 2013.

De acuerdo con los informes periodísticos, las negociaciones secretas fueron difíciles y se prolongaron mucho más allá de lo esperado inicialmente por Barack Obama; en consecuencia, el 4 de febrero de 2016, el TPP fue firmado y su contenido finalmente revelado al público. En este apartado, por lo tanto, destacaremos algunos de los aspectos más relevantes del nuevo acuerdo.

### El TPP en el “*spaghetti bowl*”

En septiembre de 2008, en una reunión con los ministros de comercio de Brunéi Darussalam, Chile, Nueva Zelanda y Singapur, Susan Carol Schwab, US Trade Representative, anunció la decisión del gobierno estadounidense de iniciar las negociaciones para acceder (*to join*) al Trans-Pacific Strategic Economic Partnership (conocido a partir de entonces por el acrónimo TPP).<sup>24</sup> En el transcurso de las negociaciones, el objetivo de acceder al acuerdo preexistente fue abandonado para negociar, como mostraremos, un acuerdo completamente diferente que ha venido a sumarse a los ACR en vigor entre los gobiernos signatarios del TPP.

El TPP en consecuencia recupera el contenido de los acuerdos preexistentes e incorpora nuevas temáticas; el texto final comienza exponiendo la voluntad de las partes firmantes de establecer un área de libre comercio basada en los artículos XXIV del GATT, de 1994, y V del GATS, de 1995 (Art. 1.1);<sup>25</sup> continúa:

Reconociendo la intención de las Partes de este Tratado para coexistir con sus acuerdos internacionales existentes, cada Parte confirma:

- a) en relación con los acuerdos internacionales existentes en los que todas las Partes son parte, incluyendo el Acuerdo sobre la OMC, sus derechos y obligaciones con respecto a las otras Partes; y

<sup>24</sup> Office of the United States Trade Representative, “Schwab Statement on Launch of the US Negotiations to join the Trans-Pacific Strategic Economic Partnership Agreement”, noviembre de 2008, Nueva York. Disponible en <<https://ustr.gov/schwab-statement-launch-us-negotiations-join-trans-pacific-strategic-economic-partnership-agreement>>.

<sup>25</sup> El acuerdo indica que “los textos en inglés, español y francés son igualmente auténticos” y que, en caso de discrepancia, “prevalecerá el texto en inglés” (Art. 30.8). En consecuencia, todas las referencias al texto del TPP provienen de la versión legalizada en español; la nomenclatura de los artículos utiliza dos cifras separadas por un punto: la primera cifra indica el capítulo del texto final y la segunda corresponde al número consecutivo de un artículo dentro de ese capítulo. Disponible en <<https://www.yumpu.com/es/document/view/55404670/texto-tpp-en-espa-ol-legalizado>>.

- b) en relación con los acuerdos internacionales existentes en los que esa Parte y al menos otra Parte sean parte, sus derechos y obligaciones existentes con respecto a esa otra Parte o Partes, según sea el caso (Art. 1.2)

El TPP, en consecuencia, no invalida los otros acuerdos; antes bien, en el apartado 2 del Artículo 1.2, estipula la consulta entre las Partes que consideren la incompatibilidad de algunas disposiciones del TPP con otros acuerdos para “alcanzar una solución mutuamente satisfactoria”.

#### Los nuevos temas del TPP

En relación con el comercio de mercancías, el Art. 2.3 estipula: “Cada Parte otorgará trato nacional a las mercancías de las otras Partes”. Dicho de otra manera, con excepción de los bienes señalados en el anexo A del capítulo 2, el resto de las mercancías importadas por una Parte y provenientes de las otras contrapartes estarán libres de aranceles. El ALCAN (Art. 3.3), el TPP-4 (Art. 3.3) y el AAE Mx-Jp (Art. 3.3) también incorporan el tratamiento nacional de los bienes provenientes de las contrapartes. En contraste el AAE UE-Mx estipula que

el objetivo del presente Título es establecer un marco para fomentar el desarrollo de los intercambios de bienes y servicios, incluyendo una liberalización bilateral y preferencial, progresiva y recíproca del comercio de bienes y servicios que tenga en cuenta la sensibilidad de determinados productos y sectores de servicios... (T. III. Art. 4).

En cuanto a la cobertura temática, en el cuadro 3 podemos observar las diferencias existentes entre el TPP y los otros cuatro acuerdos arriba citados. Vemos que, de los cuatro ACR anteriores, el ALCAN tiene una cobertura temática más amplia; en consecuencia, nuestro análisis se basa en el hecho de que el TPP incluye 11 temas no cubier-

tos por el ALCAN. Esos 11 temas pueden dividirse en tres grupos, de acuerdo con su origen:

*El grupo 1* está constituido por el tema del capítulo 21, “Cooperación y desarrollo de capacidades”; la ausencia de este tema en el ALCAN es explicada por el credo librecambista subyacente en el acuerdo; según ese credo, la asignación de recursos sería determinada exclusivamente por el mercado, sin ninguna intervención gubernamental. Ahora, de acuerdo con el TPP, la cooperación y el desarrollo de capacidades, en contraste, suponen la concertación gubernamental para “asistir en: *a*) la implementación de las disposiciones de este Tratado; *b*) el mejoramiento de la capacidad de cada Parte para aprovechar las oportunidades económicas creadas por este Tratado; y *c*) la promoción y la facilitación del comercio y la inversión de las Partes” (Art. 21.2). La oferta y la demanda han dejado de ser entendidas como una variable independiente de la voluntad de los actores económicos, para ser supeditadas a ella.

Otro aspecto importante es que en el AAE UE-EUM, el AAE Jp-EUM y el TPP-4, el tema aparece bajo el concepto genérico de “cooperación”; por lo tanto, cabe señalar que el tema fue introducido en la agenda de APEC en 2000, cuando Brunéi detentaba la presidencia *pro tempore* del foro; el tópico fue recuperado por China en 2001, y desde entonces adquirió carta de ciudadanía en el foro. Podemos, por lo tanto, considerar la inclusión de la cooperación y el desarrollo de capacidades como una influencia de la comunidad de gobiernos de APEC.

Finalmente, el rasgo de mayor importancia es el contraste existente entre la obligatoriedad del trato nacional otorgado a los bienes y servicios comercializados entre todos los firmantes del TPP y el carácter voluntario de la cooperación y el desarrollo para quienes deseen ponerlos en práctica: “Las partes reconocen que las actividades de cooperación y desarrollo de capacidades podrán llevarse a cabo entre dos o más Partes, sobre una base mutuamente acordada, y buscarán complementar y basarse en acuerdos o arreglos existentes

Cuadro 3. EL TPP-12 vis-à-vis el TPP-4 y los acuerdos clave para México

	TPP	ALCAN	TPP-4	AAE UE-Mx	AAE Jp-Mx
C.1.	Disposiciones iniciales y definiciones generales	C.I y II	C. 1 y 2	T.I	C.1 y 2
C.2.	Trato nacional y acceso de mercancías al mercado	C.III	C. 3	T.III	C.3
C.3.	Reglas de origen y procedimientos relacionados con el origen	C.IV	C. 4		C.4 y 5
C.4.	Mercancías textiles y prendas de vestir				
C.5.	Administración aduanera y facilitación del comercio	C.V	C. 5		
C.6.	Defensa comercial				
C.7.	Medidas sanitarias y fitosanitarias	C.VII	C. 7		
C.8.	Obstáculos técnicos al comercio	C.IX	C. 8		
C.9.	Inversión	C.XI		T.IV	C.7
C.10.	Comercio transfronterizo de servicios	C.XII			C.8
C.11.	Servicios financieros	C.XIV			C.9
C.12.	Entrada temporal de personas de negocios	C.XVI	C.13		C.10
C.13.	Telecomunicaciones	C.XIII			
C.14.	Comercio electrónico				
C.15.	Contratación pública	C.IX	C.11	T.V	C.11.
C.16.	Política de competencia	C.XV	C. 9	T.V	C.12
C.17.	Empresas de propiedad del Estado y monopolios designados	C.XV			
C.18.	Propiedad intelectual	C.XVII	C.10	T.V	
C.19.	Laboral				

C.20. Medio ambiente				
C.21. Cooperación y desarrollo de capacidades				T.VI
C.22. Competitividad y facilitación de negocios		C.16		C.14
C.23. Desarrollo				C.13
C.24. Pequeñas y medianas empresas				
C.25. Coherencia regulatoria				
C.26. Transparencia y anticorrupción			C.14	C.14
C.27. Disposiciones administrativas e institucionales			C.XX	T.VII
C.28. Solución de controversias			C.XIX	C.15
C.29. Excepciones y disposiciones generales			C.XXI	C.18 y 19
C.30. Disposiciones finales			C.XXII	T.VIII
			C.20	C.17

FUENTE: Elaboración propia, a partir de los textos integrales de los ACR referidos.

entre ellas.” (Art. 21.2.2). Dado ese carácter voluntario, resulta paradójico que los gobiernos firmantes se hayan comprometido en la creación de un Comité de Cooperación y Desarrollo de Capacidades “integrado por los gobiernos de cada Parte” (Art. 21.4), pues podría presentarse el caso hipotético de que, una vez establecido el Comité, ningún gobierno firmante desee asociarse con otro para promover la cooperación y el desarrollo de capacidades. Del carácter no vinculante del tema depende que los gobiernos firmantes lo consideren no sujeto a la solución de controversias (Art. 21.6).

*El grupo 2* está compuesto por el capítulo 26, “Transparencia y anticorrupción”. Ausente en el ALC-AN y en el AAE UE-EUM, el tema está presente en el AAE Jp-EUM y el TPP-4; la influencia de la agenda de APEC es, de nueva cuenta, clara; en efecto, a partir de 2001, las presiones estadounidenses para incluir la lucha contra el terrorismo internacional en la agenda del foro llevó a los gobiernos asiáticos a establecer una agenda más vasta sobre seguridad no convencional, en un primer momento, y posteriormente sobre seguridad humana. En el texto del TPP, la transparencia es referida a la difusión amplia y clara de las “leyes, regulaciones, procedimientos y resoluciones administrativas de aplicación general con respecto a cualquier asunto cubierto por este Tratado” (Art. 26.2). El tema de la anticorrupción es definido en un sentido estricto: “medidas para eliminar el soborno y la corrupción con respecto a cualquier asunto cubierto por este Tratado”. Pese al carácter restringido del tema, el soborno apunta necesariamente a los funcionarios públicos, razón por la cual los gobiernos firmantes introdujeron el tema de la “promoción de la integridad de los funcionarios públicos” (Art. 26.8); la corrupción, en cambio, abarca prácticas, públicas y privadas, “en relación con el mantenimiento de libros y registros, divulgación de estados financieros y las normas de contabilidad y auditoría” (Art. 26.7.5).

La solución de controversias es un recurso aceptado en este tema cuando un gobierno considera que “una medida de otra Parte es

incompatible con una obligación conforme a esta Sección, o que otra Parte ha incumplido de alguna manera una obligación [...] en una manera que afecte el comercio o la inversión entre las partes” (Art. 26.12.2).

*El grupo 3* está compuesto por el capítulo 22, “Competitividad y facilitación de negocios”. El capítulo es breve: contiene cinco artículos, expuestos en una cuartilla y media; sin embargo, el tema, de nueva cuenta, permite ver la influencia de los gobiernos asiáticos: mientras el librecambismo inherente al ALCAN pretendía que la competitividad y los negocios dependieran del libre juego de la oferta y la demanda, ahora las decisiones gubernamentales en ambas materias son consideradas fundamentales, siempre y cuando, respondan “a los desarrollos del mercado” (cap. 22.2.1). El texto del TPP prevé el establecimiento de un comité *ad hoc*, abocado a explorar y emitir recomendaciones en ambas materias, teniendo en cuenta las cadenas de suministro y la participación de las PyMEs en ellas (cap. 22.3). Finalmente, este tema tampoco es objeto de la solución de controversias, poniendo en claro que tampoco es vinculante, sino voluntario.

*El grupo 4* es el más numeroso, pues incluye ocho capítulos no incluidos en los ACR anteriores. Para facilitar el análisis, hemos tomado como criterio principal el carácter vinculante del tema, para establecer dos subgrupos: el subgrupo 4.a, que está sujeto a reglas estrictas y sometido a la solución de controversias, y el subgrupo 4.b, sujeto a reglas no vinculantes y no sometido a la solución de controversias.

El subgrupo 4.a incluye los capítulos 4, “Mercancías textiles y prendas de vestir”, así como el 14, “Comercio electrónico”. En el caso del sector textil y del vestido, las reglas de origen son claras: para ser considerados productos regionales, deben contener 90% de insumos regionales; en el caso de hilados de elastómeros o de mercancías que contengan hilados de elastómeros, el contenido debe ser del 100%. El capítulo, además, incluye reglas para la protección de

productos folclóricos y reglas de emergencia, aplicables cuando la industria de una Parte signataria sea afectada por las importaciones. Las controversias, en este caso particular, son resueltas mediante la cooperación entre las Partes en conflicto. Para promover y proteger el comercio de textiles y prendas de vestir, el TPP prevé la creación de un comité *ad hoc*.

El capítulo 14, “Comercio electrónico”, está sujeto a las reglas del comercio de servicios establecidas en los capítulos 9, “Inversión”; 10, “Comercio transfronterizo de servicios”, y 11, “Servicios financieros” (Art. 14.2). La regla fundamental es la no discriminación, por una Parte signataria del TPP, de los productos digitales originarios de las otras Partes. El comercio electrónico, en consecuencia, queda sujeto a las reglas para la solución de controversias establecidas en los capítulos antes señalados.

El subgrupo 4b incluye los capítulos 6, “Defensa comercial”; 19, “Laboral”; 20, “Medio ambiente”; 23, “Desarrollo”; 24, “Pequeñas y medianas empresas”, y 25, “Coherencia regulatoria”. Con excepción del capítulo sobre PYMES, los demás tienen como base, de manera implícita o explícita, la soberanía nacional, el derecho de las partes a legislar sin intervención externa sobre cada una de las materias de los capítulos señalados; en consecuencia; los temas son considerados como parte del TPP, en la medida en que se relacionan con la promoción y la facilitación del comercio y las inversiones. En ese sentido, las diferencias que pudieran surgir entre las Partes signatarias habrán de ser resueltas mediante la consulta y la cooperación.

## CONCLUSIONES

En términos generales, podemos decir que, en el ámbito del Pacífico, el proceso de integración económica progresa con velocidades diferentes: los complejos regionales de Asia del Sureste y de Asia del Este

han realizado progresos más rápidos y definido el marco institucional al cual se sujetan ahora los gobiernos de Oceanía; estos procesos han cristalizado en la integración radial, centrada en la ASEAN. En el continente americano, la integración entre América del Norte y América del Sur ha estado limitada por el hecho de que tanto el gobierno chileno como el peruano mantienen ACR bilaterales con cada uno de los participantes en el ALC-AN; al converger todos estos acuerdos con el TPP, éste vendría a llenar el vacío institucional que marca la desventaja de los gobiernos americanos ante los asiáticos.

La integración transpacífica tiene como principales actores los gobiernos de Chile, Corea y Perú; los de Singapur y Vietnam también han realizado progresos en la misma senda; el gran ausente es el mexicano, hasta ahora orientado esencialmente hacia América del Norte.

Con respecto al TPP, vimos que el resultado de la negociación es doble: por un lado, reglamentaciones vinculantes en las áreas tradicionales del comercio y de la inversión; por el otro, estipulaciones voluntarias en temas extracomerciales y financieros, de aguda sensibilidad política entre los actores sociales de los países comprometidos en el acuerdo. Esas estipulaciones, establecidas entre gobiernos con intereses comunes, pueden convertirse en trabas para la integración, en la medida en que las relaciones entre los participantes en el TPP son piramidales, con un gobierno estadounidense en la cúspide, ávido de recuperar el terreno perdido en la región y de imponer sus intereses nacionales sobre los demás.

Por otra parte, el gobierno mexicano aparece como uno de los menos participativos en los procesos de integración regional y, de mantener la inercia actual, corre el riesgo de quedar aislado tanto en América Latina como en el Pacífico. En América Latina, sus socios en la Alianza del Pacífico, Chile y Perú, se empeñan en consolidar sus vínculos con las contrapartes de la otra vertiente del océano, o Colombia, en construirlos para no permanecer fuera de los procesos

que garantizan el dinamismo económico. Todavía más, la vinculación de los gobiernos de América Central con los de América del Sur, pero sobre todo con los de Asia del Pacífico, pueden desdibujar los intereses mexicanos en una región que hasta ahora ha sido clave para su proyección internacional.

Finalmente, cabe señalar que el futuro del TPP es incierto debido al clima político estadounidense: en el peor escenario, un triunfo electoral republicano implicaría simple y llanamente desecharlo; una victoria demócrata pospondría indefinidamente la entrada en vigor del acuerdo, pues supondría una revisión a fondo que llevaría a una renegociación todavía más compleja, debido al malestar de volver a la mesa y a la posible presencia de nuevos candidatos para sumarse al proyecto; eso sin tener en cuenta la militancia anti-TPP de amplios movimientos sociales en prácticamente cada uno de los países comprometidos en el acuerdo.

El fracaso o el retraso de la entrada en vigor del TPP acentuarían el declive de Estados Unidos y de América del norte, generando nuevas tensiones y fricciones con las contrapartes del Pacífico asiático, en general, y con China, en particular. El gobierno mexicano, en comparación con sus similares chileno, peruano y colombiano, quedaría más expuesto a los efectos negativos del ascenso asiático y del declive estadounidense. Para las autoridades mexicanas, es el momento de definir y de poner en práctica una estrategia que les permita participar activamente en el siglo del Pacífico.