

EL RCEP: DESAFÍOS GLOBALES EN COMERCIO Y GEOPOLÍTICA PARA EUROPA Y AMÉRICA LATINA

Oswaldo Rosales

2 de diciembre de 2020

Tras ocho años de complejas negociaciones, en la Cumbre de la Asociación de Naciones del Suroeste Asiático (ASEAN) de noviembre de 2020 se firmó lo que constituye el acuerdo comercial más importante del mundo: la Asociación Económica Regional Integral (el RCEP, por sus siglas en inglés), que incluye a China, Japón, Corea del Sur, Australia, Nueva Zelanda y a las diez economías de la ASEAN (Brunei, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Singapur, Tailandia y Vietnam).

Se trataba de un objetivo de larga data en la diplomacia china, y Occidente lo dio por muerto en varias ocasiones. El momento en que se concreta es llamativo porque: i) se produce en la peor recesión mundial después de la II Guerra Mundial; ii) en la peor pandemia mundial en un siglo; iii) en medio de la intensa disputa comercial y tecnológica entre Estados Unidos (EE.UU.) y China; iv) tras una tenaz campaña de Donald Trump por bloquear a Huawei y otras empresas chinas en Asia; y iv) con un gran esfuerzo estadounidense por

aislar a China de sus socios en la región asiática.

El comunicado de la ASEAN destaca el compromiso de los países firmantes con la promoción del comercio, la defensa del multilateralismo y el fortalecimiento de las cadenas de valor regional, como ejes para la recuperación económica de la región. Este mensaje cuestiona drásticamente el sentimiento más proteccionista que se difunde en Occidente.

El RCEP cubre un 29% del PIB mundial, un 30% de la población del mundo y cerca de un tercio de la inversión extranjera directa que se realiza en el globo. La concreción del RCEP es un signo destacado del desplazamiento del eje de gravitación económica desde el Atlántico al Pacífico y desde Occidente a Asia-Pacífico. Este fenómeno ya lleva en marcha al menos una década y el RCEP lo acentúa.

Contenidos del acuerdo

De lo conocido hasta ahora sobre el acuerdo, se sabe que desgravará el 92% de los aranceles de un modo

gradual, simplifica y estandariza los procedimientos aduaneros, simplifica las reglas de origen y limita las barreras no arancelarias. El impacto conjunto de estas medidas en la zona de mayor crecimiento del mundo ciertamente se transforma en un gran estímulo al comercio intra-RCEP, a la profundización de las cadenas de valor ancladas en Asia-Pacífico y a la atracción de inversiones provenientes desde el interior y fuera de la zona. Si ya desde hace años se vienen presentando publicaciones que nos indican que ingresamos en la fase del “siglo asiático”, es claro que la firma del RCEP constituye un paso firme en esa dirección.

El RCEP consolida desgravaciones arancelarias bilaterales ya existentes entre países de la ASEAN y externos a la ASEAN, ampliándolas ahora al colectivo de los miembros y agregando desgravaciones adicionales. Estas últimas se podrán conocer cuando los textos finales se encuentren disponibles. Esta consolidación, aparentemente poco relevante, es muy importante. En efecto, unificar las reglas de origen es un poderoso estímulo al comercio. Ahora, con un mismo certificado, se podrá cumplir con los trámites aduaneros en cualquiera de los 15 Estados miembros del RCEP, lo que supone un incentivo nada despreciable a la gestación de cadenas de suministro.

Según se aprecia en el Cuadro 1, hay siete países que son miembros tanto del RCEP como del Tratado Integral y Progresivo de Asociación Transpacífica (CPTPP, por sus siglas en inglés): Japón, Singapur, Malasia, Vietnam, Australia, Nueva Zelanda y Brunei. El RCEP más que duplica al CPTPP en PIB acumulado y lo cuadruplica en población. En la eventualidad de que EE.UU. retornase al Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés, hoy CPTPP), el RCEP triplicaría igualmente a esta nueva versión del TPP, si bien con el ingreso de EE.UU. el mayor volumen económico correspondería al CPTPP, dada la confluencia de EE.UU. y Japón, que sumarían el 81% del PIB de ese conglomerado. Vale decir que, por ello, en la disputa China-EE.UU. atraer a Japón es un objetivo clave.

Se estima que, aplicado a 2020, el RCEP podría agregar 209.000 millones de dólares anuales a los ingresos mundiales, 500.000 millones de dólares al comercio mundial y un 0,2% al PIB de sus miembros (Petri y Plummer, 2020a). Repasando las ventajas competitivas de sus diversos miembros, se puede apreciar que este acuerdo permite sumar ventajas en tecnología, manufacturas, agricultura y recursos naturales. Crece entonces la posibilidad de reforzar las cadenas de valor en esa región, incorporando inversiones y nuevas tecnologías en sus economías más atrasadas.

CUADRO 1. Comparando el RCEP y el CPTPP

	Población 2020	PIB 2019	RCEP	CPTPP
	Mil millones	Billones US\$		
China	1.439	14,3	Sí	
Japón	126,5	5,1	Sí	Sí
Corea del Sur	51,3	1,6	Sí	
Singapur	5,9	0,4	Sí	Sí
Malasia	32,4	0,4	Sí	Sí
Tailandia	69,8	0,5	Sí	
Indonesia	273,5	1,1	Sí	
Filipinas	109,6	0,4	Sí	
Vietnam	97,3	0,3	Sí	Sí
Myanmar	54,4	0,08	Sí	
Camboya	16,7	0,03	Sí	
Laos	7,3	0,002	Sí	
Australia	25,5	1,4	Sí	Sí
Nueva Zelanda	4,8	0,2	Sí	Sí
Brunei	0,4	0,001	Sí	Sí
RCEP	2.314	25,84		
Canadá	37,7	1,7		Sí
México	128,9	1,2		Sí
Chile	19,1	0,3		Sí
Perú	33,0	0,2		Sí
EE.UU.	331,0	21,4		
RCEP	2.314	25,84		
CPTPP	511,5	11,01		
TPP con EE.UU.	842,5	32,41		

Fuente: "The World's Largest Trade Pact", *Geopolitical Future* (20 de noviembre de 2020). Petri y Plummer, 2020a.

CPTPP: Tratado Integral y Progresivo de Asociación Transpacífica.

El RCEP profundiza los acuerdos bilaterales de la ASEAN con los otros cinco países; elimina aranceles sobre el 92% del comercio; simplifica procedimientos aduaneros e incorpora nuevos temas (*e-commerce*, cadenas de valor regional, defensa de la competencia y comercio de pymes). Además, el 65% del sector servicios se abre a la competencia, destacando los ámbitos financieros, de telecomunicaciones, los servicios profesionales y el movimiento temporal de personas.

Las provisiones en servicios operan por lista negativa y aseguran acceso a mercado, trato nacional, de nación más favorecida y presencia local.

El acuerdo desgravará aranceles en un rango de entre el 80% y el 90% de los bienes, aun cuando en varios casos la desgravación no será total. En todos los capítulos se encuentran flexibilidades importantes para los países de menor desarrollo relativo. En materia de propiedad intelectual prácticamente no aparecen compro-

misos distintos a los que estos países ya mantienen en la Organización Mundial del Comercio (OMC) (Petri y Plummer 2020a).

El RCEP entrará en vigor cuando lo ratifiquen seis países de la ASEAN y tres que no pertenecen a esta Asociación. La traducción de los 20 capítulos a los diversos idiomas y las respectivas revisiones legales tomará entre tres y cuatro meses y, a partir de entonces, los gobiernos respectivos deberán abordar la ratificación legislativa pertinente. En el mejor escenario esto podría demorar todo 2021. Singapur ya ha anunciado que lo ratificará y, si otros países lo siguen, el proceso podría ir rápido pues ninguno de los firmantes querrá perder oportunidades competitivas.

Las observaciones críticas de EE.UU. al RCEP

EE.UU. ha descalificado al RCEP por su reducida cobertura y profundidad en el tratamiento de asuntos que le parecen constitutivos en “acuerdos de última generación”. En el estándar estadounidense de negociaciones comerciales, destaca la primacía del capítulo de propiedad intelectual. Por ejemplo, este capítulo en el TPP (antes de que EE.UU. se retirase) tenía 74 páginas, cubría 83 provisiones y tenía 159 pies de páginas y seis anexos. Cuando EE.UU. salió del acuerdo quedaron congeladas varias disposiciones, algunas de ellas bastante curiosas, tales como patentar olores, procedimientos qui-

rúrgicos, patentar animales o su secuencia genética, y patentar plantas (Rosales, 2019).

Típicamente, en los acuerdos promovidos por EE.UU., el capítulo de propiedad intelectual incluye disposiciones sobre marcas, patentes, protección de datos de prueba, productos químicos agrícolas, productos farmacéuticos, diseño industrial, derechos de autor, derechos de reproducción, medidas tecnológicas de protección de fonogramas, secretos industriales, protección de señales de satélite, y uso de *software* por parte de los gobiernos y proveedores de servicios de internet. Además incorpora disposiciones sobre los procedimientos judiciales, y los recursos civiles y administrativos respectivos.

En lo central, la crítica de los países en desarrollo al estándar de negociación estadounidense radica en los capítulos: i) de inversión, por las disputas inversionista-Estado, sesgadas en favor del primero, o por los criterios poco claros para definir la “expropiación indirecta” y el “daño a las expectativas de los inversionistas”, en virtud de los cuales los Estados deben indemnizar; ii) de servicios financieros, sobre las limitaciones en el control de capitales; y iii) de propiedad intelectual, donde las inquietudes se centran en la protección excesiva de los productos biológicos y farmacéuticos. El debate predominante en los países en desarrollo indica que el conjunto de estas cues-

tiones limita el espacio disponible para el ejercicio de las políticas públicas, imponiendo en particular restricciones a las políticas sanitarias; restringiendo el acceso a la innovación y a las nuevas tecnologías; y limitando también las posibilidades de controlar los flujos de capital de corto plazo (Ostry *et al.*, 2019).

Por lo tanto, la crítica de que el RCEP sería un “acuerdo poco profundo” debe considerarse en este contexto. El RCEP tampoco incursiona en asuntos de trabajo, medio ambiente o empresas estatales, ni aspira a escribir las reglas del siglo XXI en servicios, inversiones y propiedad intelectual.

En rigor, en una eventual negociación ASEAN-EE.UU., se enfrentarían dos tipos de capitalismo: el estadounidense, que privilegia la economía financiera y los intereses vinculados a productos farmacéuticos, internet, *softwares* y tecnologías digitales; y el asiático, con énfasis en la economía real, más vinculada a manufacturas avanzadas y servicios empresariales. Por otra parte, en el mundo asiático el espacio para las empresas estatales es mucho más amplio que en el estadounidense. Por lo tanto, más que una diferencia de estándares de negociación comercial, lo que se refleja es la existencia de dos formas distintas de organizar la economía.

La geopolítica del acuerdo

El RCEP consolida y refuerza el papel creciente de Asia en la economía mundial. Antes de este acuerdo, el comercio intra-Asia ya superaba al de Asia con América del Norte o con Europa. Asia-Pacífico es, además, la zona que mejor está saliendo de la pandemia; por ello, durante al menos un par de años, la ventaja sanitaria de esta región reforzará el atractivo económico y comercial del RCEP.

En materia de financiamiento, el área que cubre el RCEP puede acudir a recursos provistos por el Banco Asiático de Desarrollo, que se articula en torno a Japón, y por el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, promovido por China. Por otra parte, la zona geográfica cubierta por el RCEP coincide con las áreas prioritarias de la iniciativa china de la Franja y la Ruta. Es bien posible que los proyectos de inversión que China promueve en infraestructura, transporte, energía y comunicaciones se acomoden a las desgravaciones arancelarias más propicias para estimular la competitividad de las cadenas de suministro. Este es otro rasgo que vale la pena destacar del RCEP, esto es, el de la “creación dinámica de negocios”, asociando el intercambio comercial —desgravado y con avances en facilitación de comercio—, con inversiones que apalanquen dicho comercio, creando ventajas competitivas. Esto es algo que siempre está en la mente de los negociadores de acuerdos comerciales: redu-

cir las barreras para estimular inversiones que generen más comercio, pero ahora más diversificado, ampliando el *stock* de capital y mejorando la productividad del trabajo. El problema es que esa inversión no siempre acompaña la concreción de los acuerdos. En el caso del RCEP parece más probable que esas inversiones acompañen el resultado comercial.

En una primera mirada, China, Japón y Corea del Sur aparecen como importantes ganadores del acuerdo. Así, por ejemplo, el 86% de los productos japoneses ingresarán a China libres de arancel, sin el 8% que pagan hoy. El 92% de los productos japoneses que ingresen a Corea del Sur, y que hoy pagan un arancel medio del 19%, lo harán con arancel cero. En particular, el 80% de los productos del sector automotriz enfrentará una gradual desgravación, fortaleciendo el comercio intra-industrial entre Japón, China y Corea del Sur. Se trata de una nítida señal de alerta para las compañías automotrices de Europa y EE.UU. Este ejemplo también puede ser válido para otros sectores como la electrónica, las telecomunicaciones, y los productos médicos y farmacológicos. Si pensamos, además, en los avances que algunos de estos países muestran en redes 5G, robótica e inteligencia artificial (IA), es evidente que el impacto de este acuerdo va mucho más allá del comercio y se adentra en la disputa

por las nuevas tecnologías y sus implicaciones geopolíticas.

Un impacto adicional del RCEP es que ha permitido desbloquear las negociaciones para un acuerdo de libre comercio entre China, Japón y Corea del Sur. Una vez existe el marco de dicho acuerdo, debiera ser menos conflictivo avanzar en otro trilateral, estableciendo compromisos en ámbitos que interesan más a estos países que a los miembros de la ASEAN. Lo relevante es que la intermediación de la ASEAN ha permitido que estos tres grandes países compartan, a través del RCEP, un marco de normas para el comercio de bienes, servicios e inversiones. Ir más allá de esos compromisos es lo que podría definir ese acuerdo trilateral pero, al menos, ya existe un acuerdo de base, en el que solo cabe profundizar.

El retiro de EE.UU. del TPP fue una mala noticia para Japón y Australia, que aún no cuentan con un acuerdo comercial de esa potencia. Luego, las arremetidas arancelarias de Trump en contra de Vietnam y Tailandia tampoco ayudaron a mejorar el clima para generar un vínculo regional con EE.UU.

Por lo demás, el RCEP se concretó pese al apoyo financiero de Japón a empresas nacionales para que saliesen de China; el alineamiento de Japón y Australia con EE.UU. para bloquear las redes 5G de Huawei; el

endurecimiento de la política exterior de Australia contra China, a raíz de las acusaciones sobre el origen de la COVID-19; y, también, pese a las disputas territoriales en el Mar del Sur de China que este país mantiene con Japón, Filipinas, Vietnam, Brunei y Malasia. Este conflicto no es menor, dado que las 200 islas y archipiélagos en disputa se encuentran en las principales rutas marítimo-comerciales del Pacífico y son, eventualmente, zonas ricas en petróleo y gas natural.

India se integró inicialmente al RCEP, en una iniciativa promovida por Japón, país que no solo buscaba incorporar el gigantesco mercado indio al acuerdo, sino también compensar el peso de China en el mismo. Si bien India es miembro de los BRICS, la verdad es que esta agrupación viene debilitándose seriamente en los últimos años. Más delicado aún es el conflicto fronterizo de India con China que, en mayo de 2020, ocasionó escaramuzas militares con heridos de ambas partes y tres decesos en las huestes indias. En 2017 y 2019 también se produjeron acusaciones mutuas por no respetar la frontera e iniciar enfrentamientos acotados. En 2020, India ha paralizado además el acceso de Huawei al desarrollo de las redes 5G y ha bloqueado 118 juegos y aplicaciones chinas, TikTok y Ali Express incluidas. Los argumentos esbozados son bastante duros: amenazas a la soberanía y a la seguridad del Estado.

India se retiró del RCEP en noviembre de 2019, alegando que el acuerdo no daba cuenta de sus intereses. En particular, India buscaba una menor apertura agrícola e industrial, y una mayor apertura en servicios, área donde cuenta con ventajas relevantes en algunos sectores. El proteccionismo agrícola indio es conocido, siendo uno de los factores importantes detrás del fracaso en las negociaciones de la OMC. El argumento oficial para salir del RCEP fue que el acuerdo no garantizaba la defensa de los intereses de la población más pobre, temiéndose por un lado una avalancha de manufacturas chinas baratas y, por otro, de productos agrícolas competitivos de Australia y Nueva Zelanda.

El retiro de India coincide con los nubarrones significativos en su relación bilateral con China y, a su vez, con la incorporación del país al Diálogo de Seguridad Cuadrilateral (QUAD, por sus siglas en inglés), que incluye a EE.UU., Japón, Australia e India; y al Indopacífico Libre y Abierto (FOIP, por sus siglas en inglés), promovido por Japón y que agrega a Indonesia, aunque con matices. Si bien el QUAD dice promover los valores del “derecho internacional, la democracia y el libre mercado”, lo que destaca en la práctica son los ejercicios aéreos, navales y militares que sus países realizan en el Índico. Por su parte, el FOIP quedó bastante debilitado tras la salida de EE.UU. del TPP.

La concreción del RCEP en este complejo escenario de seguridad da cuenta del gran peso que la economía y el comercio pueden jugar en la región, pasando incluso por encima de algunas prioridades estratégicas de varios de sus socios relevantes. Esto puede indicar que los países asiáticos no pueden prescindir del vínculo económico con China, ni tampoco de la protección de seguridad que les provee EE.UU., y que no desean tener que optar entre ambos.

Las opciones de EE.UU.

Un dato llamativo es que EE.UU. no está presente en ninguno de los dos acuerdos comerciales más importantes en lo que va de siglo XXI: el CPTPP y el RCEP. Ambos acuerdos refuerzan además la integración intra-asiática en torno a China y Japón.

Si EE.UU. deseara ingresar al RCEP, primero debería alcanzar un acuerdo con la ASEAN. Esto plantea un desafío especial pues se enfrentarían dos estilos de negociación: el estadounidense que, como se ha mencionado, se ajusta a los denominados “estándares de última generación”, con una amplia cobertura de capítulos y compromisos profundos, detallados y vinculantes en cada uno de ellos, y el “estilo ASEAN”, definido por algunos como “diplomacia silenciosa”.

En el estilo estadounidense destaca la primacía de los derechos de propiedad intelectual, así como el cuestionado procedimiento del mecanismo

de disputas entre inversionistas y Estado. En cambio, el “estilo ASEAN” privilegia el diálogo y la consulta; está abierto a establecer compromisos, pero considerando las diferentes sensibilidades de las partes; los avances son graduales pero persistentes; y los temas delicados se tratan de forma confidencial, sin filtraciones, priorizando la negociación cara a cara, con presencia de líderes principales (Tourk, 2020).

En ese escenario, no parece fácil que la ASEAN acepte el molde negociador de EE.UU. en el tratamiento de los asuntos predilectos de este país (inversiones, disputa inversionista-Estado, servicios financieros, propiedad intelectual, trabajo, medio ambiente y empresas estatales). Tampoco parece muy probable que las economías de la ASEAN lleguen a tener un estándar elevado en estas cuestiones con EE.UU., y otro más laxo con China, Japón, Corea del Sur y Australia. Por otra parte, si EE.UU. aceptase renunciar a estos elevados estándares para cerrar el acuerdo con la ASEAN, estaría por vez primera retrocediendo varias décadas en su lógica incremental de estándares negociadores. Pero como es sabido, uno de los objetivos del molde negociador estadounidense, además de reflejar los intereses de los respectivos lobbies, consiste en ir generalizando la difusión de tales asuntos en el entramado de acuerdos bilaterales, a fin de obtener suficientes apoyos en

la OMC para conseguir su multilateralización.

Por otra parte, el retorno de EE.UU. al CPTPP tampoco sería fluido. En primer lugar, porque debería vencer el cerco interno en el partido demócrata, poco partidario del acuerdo; y, en segundo lugar, porque significaría extraer del congelador aquellas disposiciones sobre propiedad intelectual y otros capítulos que fueron archivadas, cuando EE.UU. se retiró del acuerdo. Varios países firmantes del CPTPP han manifestado que reponer dichas disposiciones obligaría a aprobarlas en los parlamentos respectivos, lo que como mínimo agregaría un par de años a estos procedimientos. Las disposiciones más conflictivas que los miembros del CPTPP decidieron excluir del acuerdo, tras la retirada de EE.UU., son normativas cercanas al lobby republicano, de modo que el retorno de EE.UU. al CPTPP contiene serias dificultades internas y externas.

Un escenario posible es que EE.UU. suba la apuesta y busque retornar al CPTPP de la mano de Indonesia, Filipinas, Corea del Sur, Tailandia y Reino Unido. En este caso, el CPTPP-plus superaría en magnitud económica al RCEP y podría resultar atractivo para varios de sus actuales miembros (Petri y Plummer, 2020b).

El RCEP desmejora la competitividad estadounidense en esa zona y otorga nuevos bríos a las cadenas de

valor articuladas en torno a China, el primer socio comercial de las economías del RCEP. Más allá de los temas de seguridad, Joe Biden debe ofrecer una respuesta económica a China en el vínculo con Asia, la región más dinámica del siglo XXI. Una estrategia estadounidense más pragmática deberá evaluar el mayor papel de China en la zona, comprender y valorar el papel de la ASEAN en la integración regional, y asimilar la disminución de la influencia económica de EE.UU. (Petry y Plummer, 2020b).

La pregunta es si EE.UU. podría recuperar presencia competitiva en Asia-Pacífico sin integrarse al RCEP ni al CPTPP. Las opciones que hasta ahora ha planteado EE.UU. se limitan al QUAD, en materia de seguridad, y al FOIP, en un ámbito más económico. Sin embargo, esta última iniciativa no cuenta con el respaldo de recursos financieros significativos. Las inversiones acordadas son demasiado modestas y el énfasis se ha puesto más bien en intentar excluir a China de las cadenas de suministro de la región y en antagonizarla con el resto de sus socios en la ASEAN. En este sentido el FOIP ha fallado, y si EE.UU. desea persistir en tales objetivos, deberá reformular la iniciativa de modo significativo.

Las dos opciones de EE.UU. no son fáciles: i) retornar al TPP, estrategia cuestionada por Bernie Sanders y por buena parte de los demócratas y el

electorado; o ii) iniciar negociaciones con la ASEAN para luego ingresar al RCEP, lo que supone negociar con China. Ambas opciones incluyen a Vietnam, país ahora visto en EE.UU. como el nuevo peligro por sus exportaciones baratas que dañan sus manufacturas.

Retornar al TPP obligaría, como se ha dicho, a reponer cláusulas sobre propiedad intelectual e inversiones, congeladas cuando EE.UU. se marginó de este acuerdo. Reponerlas no sería fácil, si se recuerdan las objeciones que Malasia y otros países plantearon en su momento, aparte de la ya referida actualización dispositiva que deberían aprobar de nuevo los países en sus parlamentos.

El otro camino es el multilateral. Para eso, Biden debería recomponer la relación de EE.UU. con la OMC, facilitando la nominación de árbitros en el Órgano de Apelación y promoviendo la reforma y renovación de esta institución, en estrecha alianza con la Unión Europea (UE), Japón, Canadá o Australia, entre otros. De conseguir un amplio respaldo en esta dirección, podría forzar acuerdos con China en subsidios estatales y propiedad intelectual, que también convienen a China. Esto exige un amplio uso de capital político en el Congreso y en el exterior. Dadas las exigencias internas que implica combatir la pandemia, la recesión y atenuar el clima de odio que han instaurado Trump y la ultraderecha, no se ve de

momento demasiado espacio para que Biden otorgue prioridad a estas iniciativas internacionales.

El RCEP y los desafíos para Europa y América Latina

El reciente anuncio Xi Jinping en el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés) de noviembre de 2020, según el cual China estaría evaluando la posibilidad de solicitar su ingreso al CPTPP, no solo es un claro desafío a EE.UU., sino también un mensaje de que China estaría en condiciones de irse adaptando gradualmente a exigencias mayores en cuestiones de propiedad intelectual, *e-commerce* y comercio de servicios. Habrá que ver cómo evoluciona esta posibilidad, sin embargo es bueno recordar que China es hoy el país que más patentes registra anualmente. Por lo tanto, en la medida que China siga avanzando en su dinámica de innovación, es probable que también transite desde una actitud defensiva frente a los derechos de otros, a otra más demandante en la protección de sus derechos de propiedad intelectual. No será un proceso de corto plazo, pero sin duda se encamina en esa dirección.

Además, el RCEP puede impulsar dos importantes acuerdos en negociación: el Tratado de Inversión China-UE y el acuerdo de libre comercio entre China, Japón y Corea del Sur. Claramente estos tres países son ga-

nadores netos en el RCEP, en tanto EE.UU e India son perdedores.

Japón enfrentaría una situación muy incómoda si China solicitase el ingreso al CPTPP, toda vez que Japón está negociando un acuerdo comercial con China y ambos son miembros del RCEP. Acompañar a EE.UU., negándole el ingreso a China, le plantearía un complejo dilema político, afectando su relación económica con este último país (*Nikkei*, 2020).

En el caso europeo, la concreción del RCEP plantea importantes desafíos. China ya es su primer socio comercial y la reciente decisión de buscar una “autonomía estratégica” respecto de China presiona a la UE a explicitar varias líneas de trabajo. Por ejemplo, debe optar entre fomentar sectores industriales de avanzada (los “campeones nacionales”) o establecer estándares generales en el ámbito global, acompañando los esfuerzos de EE.UU. En el primer caso, debería ajustar las normas europeas sobre competencia y ayudas estatales a empresas. Recordemos que entre 2014 y 2019 la agencia anti-monopolio de la UE bloqueó fusiones en telecomunicaciones, servicios financieros, cemento, acero y ferrocarriles (Barber, 2020). Para muchos, es difícil competir con los colosos chinos en estos rubros o con los gigantes estadounidenses en internet, *softwares* y similares.

En cualquier caso, la pandemia ha inducido a que los Estados europeos acudan a apoyar con una generosa financiación a sus empresas emblemáticas. Es posible que en la pos-pandemia esos apoyos puedan orientarse a una recuperación verde y más digitalizada.

Por otra parte, la pandemia ha dejado en evidencia la urgencia de acelerar el paso en internet y digitalización, cerrando la brecha que Europa muestra frente a los países asiáticos, tales como Singapur, Taiwán o Corea del Sur. Similar inquietud ronda en muchos líderes europeos respecto del rezago europeo en IA ante China.

La UE está negociando un acuerdo de inversiones con China y alega que detrás de los discursos de las autoridades de este país se aprecia poco interés en alcanzar avances concretos. Esta negociación debiera dar cuenta del acercamiento de China con Japón y Corea del Sur, a través del RCEP, y del estímulo que ello otorgará al acuerdo comercial China-Japón-Corea del Sur. Es probable que esto lleve a un mayor pragmatismo en la estrategia negociadora de la UE, toda vez que si bien el RCEP ha establecido compromisos menores en materia de inversión (por ejemplo, en protección de inversiones, aunque aún no garantiza el acceso), también es cierto que favorece las inversiones coreanas y japonesas, respecto de las europeas, en sus economías.

Un alineamiento estricto de la UE con las posiciones estadounidenses en materia de inversión pondría a la Unión en disputa no solo con las economías asiáticas sino con el resto de los países en desarrollo. La UE ha planteado la necesidad de impulsar un Tribunal Internacional que otorgue gobernabilidad a las inversiones, al estilo de lo que hace la OMC en materia de comercio. Esta propuesta terminaría con las disputas inversionista-Estado que están en el centro de las críticas a los tratados de libre comercio promovidos por EE.UU.

La propuesta europea, por cierto, sería mucho más amigable con la responsabilidad empresarial y con el respeto al medio ambiente, y esbozaría un compromiso con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el abordaje del cambio climático. Insistir en esta propuesta, buscando el apoyo de los países en desarrollo, probablemente ubicaría a la UE en una posición equidistante entre China y EE.UU., recuperando mayor protagonismo internacional.

En el caso de América Latina, el RCEP es un nuevo campanazo de alerta respecto de la marginalización e irrelevancia de la región en el escenario global. Vale la pena destacar que la Alianza del Pacífico (formada por Colombia, Chile, México y Perú), creada expresamente para orientar el rumbo de su inserción internacional en dirección a Asia-Pacífico, ni siquiera ha emitido una declara-

ción de saludo a la gestación del acuerdo comercial más amplio de la historia. Es cierto que cada uno de sus miembros está atravesando por complejas coyunturas domésticas; sin embargo, ello refleja de nuevo el carácter limitado de su propuesta de política exterior.

Los países que constituyen la Alianza del Pacífico deberían solicitar una negociación con la ASEAN, como expresión precisa de un paso para definir una estrategia de vinculación con la zona económica y comercial más dinámica del mundo. Aquí, obviamente, lo que tengan que decir Brasil y México es fundamental. Sin embargo, también es conocido que en este recodo histórico ambos gigantes subregionales no están en condiciones de ejercer ese liderazgo. De ahí la importancia de tejer redes variadas de aproximación (entre Colombia, Chile y Perú, en la Alianza del Pacífico; o entre Argentina y Chile, en el extremo sur) y avanzar en la convergencia gradual y pragmática entre Mercosur y la Alianza del Pacífico. Si esta convergencia apuntase a Asia con iniciativas concretas en comercio e inversión, crecería la posibilidad de que la región asiática mirase hacia América Latina con mayor interés que el actual.

El principal desafío que enfrentan los países latinoamericanos es resistir la presión estadounidense por establecer una suerte de nueva Guerra Fría, esta vez en contra de China. En el

caso de América del Sur esto es bien complejo, toda vez que China es el primer socio comercial de Brasil, Chile, Perú y Uruguay, casi el primero de Argentina (Brasil supera ligeramente a China) y prácticamente el segundo del resto.

La agresiva campaña de Trump y de su secretario de Estado, Mike Pompeo, para bloquear la expansión de Huawei y las redes 5G en América Latina ha calado fuerte en varios países, y habrá que seguir con atención la política que la nueva Administración Biden definirá al respecto.

En general, el principal esfuerzo de América Latina debiera orientarse a impedir la politización de las decisiones sobre comercio e inversión. Ello significaría transitar desde decisiones en comercio e inversión reguladas por normas, a otras donde lo que primaría sería el peso político de los actores. Desde esta perspectiva, América Latina habría de buscar una aproximación más estrecha con la UE en torno a la reforma y modernización de la OMC, y también respecto de la constitución de un Tribunal Internacional de Inversiones. El desafío radica en preservar el multilateralismo, ajustándolo a las nuevas condiciones y exigencias del momento: cambio tecnológico, cambio climático y nuevos pesos relativos de los principales actores globales.

A la UE podría interesarle jugar este papel de bisagra entre China y

EE.UU., buscando el apoyo de los países en desarrollo. Es cierto que la comunidad de valores democráticos entre Europa y EE.UU. justifica un mayor acercamiento atlántico. Sin embargo, si dicho acercamiento sigue heredando la lógica conflictiva de Trump contra China, la UE no solo enfrentará dificultades para mejorar su inserción en el continente asiático, sino que también tendrá una posición secundaria respecto del liderazgo estadounidense. Las políticas que al respecto adopte la Administración Biden serán determinantes en este debate.

Cualquiera sea el escenario global, el acercamiento UE-América Latina exige la pronta aprobación del acuerdo UE-Mercosur, dado que permitiría que la gran mayoría de los países de la región contase con un acuerdo de asociación con la UE. Ello sería la base para apuntalar la integración regional, puesto que permitiría que estos países incorporasen capítulos que mantienen con la UE pero no con otros de la región (en materia de inversiones, servicios y compras públicas, por ejemplo). De la misma forma, el diálogo con la UE podría permitir la acumulación de origen entre todos los países que mantendrían estos acuerdos con la UE¹. Ello

¹ De ratificarse el acuerdo UE-Mercosur, México, los cinco países de Centroamérica, Panamá, República Dominicana, Colombia, Ecuador, Chile, Perú, Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay contarían con acuerdos con la UE. A esto se agrega al acuerdo de asociación entre la UE y el Caribe (13 paí-

sería un estímulo eficaz, no solo para la gestación de cadenas de valor regionales, sino también para la construcción de cadenas de suministro eurolatinas.

Osvaldo Rosales es economista chileno. Licenciado en Ciencias Económicas por la Universidad de Chile y Magister en Economía por la misma universidad. Fue director de la División de Comercio Internacional e Integración de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) entre 2005 y 2015. Entre 2000 y 2004 fue director general de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, donde fue jefe negociador del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y del Pilar Comercial en el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea

Referencias bibliográficas

BARBER, L. (2020): “Europe wakes up to the China challenge”, *Nikkei* (24 de noviembre).

NIKKEI (2020): “China’s TPP ambition puts Japan in a bind”, *Nikkei* (23 de noviembre).

OSTRY, J., LOUNGANI, P. y FURCERI, D. (2019): “Are New Economic Policy Rules desirable to Mitigate Rising National Inequalities”, en OCAMPO, J.A. (ed.): *International Policy Rules and Inequality. Implications for Global Economic Governance*, Nueva York, Columbia University Press.

PETRI, P. y PLUMMER, M. (2020a): “RCEP: A new trade agreement that will shape global economics and politics”, *Blog Brookings* (6 de noviembre).

-- (2020b): “United States: Trade War, Covid-19, and East Asia’s New Trade Blocs”, *Working Paper 20-9*, Washington, Petersen Institute for International Economics (junio).

ROSALES, O. (2019): “The Frustrated TPP and New Challenges for the Global Governance of Trade and Investment”, en Ocampo, J.A. (ed.): *Interna-*

ses), lo que sumaría 29 países. Es un área demasiado relevante como para ignorarla.

tional Policy Rules and Inequality. Implications for Global Economic Governance, Nueva York, Columbia University Press.

TOURK, K. (2020): “Asia Pacific Pact is a Triumph for the Region’s Quiet Diplomacy”, *Financial Times* (18 de noviembre).

Fundación Carolina, diciembre 2020

Fundación Carolina
C/ Serrano Galvache, 26.
Torre Sur, 3ª planta
28071 Madrid - España
www.fundacioncarolina.es
@Red_Carolina

ISSN: 2695-4362
https://doi.org/10.33960/AC_56.2020

La Fundación Carolina no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los textos firmados por los autores y autoras que publica.



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)