

GRUPO DE TRABAJO SOBRE CHINA

COMITÉ DE ASUNTOS ASIÁTICOS

CHINA EN 2016

REFORMA POLÍTICA, PROGRAMAS DE DESARROLLO E INSERCIÓN ECONÓMICA INTERNACIONAL

CARI

CONSEJO ARGENTINO PARA LAS
RELACIONES INTERNACIONALES

CHINA EN 2016: REFORMA POLÍTICA,
PROGRAMAS DE DESARROLLO E INSERCIÓN
ECONÓMICA INTERNACIONAL

Grupo de Trabajo sobre China
Comité de Asuntos Asiáticos

Autores (en orden alfabético)

Karina Fiezzoni / Gustavo Girado /

Jorge E. Malena / Carlos Moneta /

María Cecilia Peralta / Nadia Radulovich /

Carola Ramón-Berjano / Julio Sevares /

Miguel A. Velloso

CHINA EN 2016: REFORMA POLÍTICA, PROGRAMAS DE DESARROLLO E INSERCIÓN ECONÓMICA INTERNACIONAL

Grupo de Trabajo sobre China

Comité de Asuntos Asiáticos

Autores (en orden alfabético)

Karina Fiezzoni / Gustavo Girado /

Jorge E. Malena / Carlos Moneta /

María Cecilia Peralta / Nadia Radulovich /

Carola Ramón-Berjano / Julio Sevares /

Miguel A. Velloso

Documentos de Trabajo

Nº 98

DICIEMBRE 2016

CONSEJO ARGENTINO PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Las opiniones expresadas en esta publicación son exclusiva responsabilidad de sus
autores y no reflejan necesariamente el pensamiento del CARI

Documentos de Trabajo
Nº 98
DICIEMBRE 2016
ISSN 1668-933X

CARI Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales
Uruguay 1037, piso 1º, C1016ACA Buenos Aires, República Argentina
Teléfono: (+5411) 4811-0071 al 74 / Fax: (+5411) 4815-4742
Correo electrónico: cari@cari.org.ar / Sitio web: www.cari.org.ar

ÍNDICE

Contribuciones liberales a la reforma política en China (Jorge E. Malena)	7
La estratégica región del altiplano himalayo (Miguel Alfredo Velloso)	19
Implicancias para el desarrollo del Tíbet de la nueva ruta continental y marítima de la seda (Gustavo Alejandro Girado)	37
La iniciativa “Un cinturón, un camino” y el desarrollo del oeste de China: Impactos domésticos e internacionales (Carola Ramón-Berjano)	43
Por qué y cómo China ingresó en la OMC. Contexto, condiciones y consecuencias (Julio Sevares)	67
China con estatus de Economía de Mercado después de 2016: sus efectos en investigaciones de <i>dumping</i> (Karina Fiezzoni)	81
La Cumbre del G20 en Hangzhou (María Cecilia Peralta y Nadia Radulovich)	99
TPP: China y Argentina/Mercosur. ¿Desafíos compartidos? (Carlos Moneta)	111

Contribuciones liberales a la reforma política en China

Jorge E. Malena

La centralidad del debate sobre el rumbo de la política china

Los debates sobre el futuro del sistema político de China se han desvanecido en Occidente desde principios de la década de 2010, quizás debido a la falta de señales de apertura a la vista. Este hecho llevó a que Kevin O'Brien (de la Universidad de California en Berkeley), evaluara por qué la mayoría de los especialistas en la política china perciben que el tema está cerrado, tras lo cual concluyó que en China el autoritarismo “está aquí para quedarse”¹. La evaluación mencionada demostró la existencia de un consenso consistente en que el ascenso de la RPCh era un elemento positivo para la política mundial, ya que China –no importe el grado de desarrollo político interno que alcance– traerá prosperidad y paz al mundo.

Además, la tarea de debatir sobre el futuro del sistema político chino se ve obstaculizada por el hecho de que predecir con un alto grado de precisión en las ciencias sociales es casi imposible, debido a la intervención del libre albedrío humano y los hechos fortuitos. Por ello, no importa cuán científico pueda ser un modelo que prediga desarrollos futuros, siempre generará desconfianza en el ámbito académico.

No obstante, renunciar al análisis académico sobre cuál es el rumbo posible de la política en China, puede reducir a las Ciencias Políticas a investigar exclusivamente aquello que puede ser demostrado empíricamente. Esto, a su vez, resultará en relegar la investigación académica a trabajar sobre la historia política de la RPCh.

¹ O'BRIEN, Kevin J., “Studying Chinese Politics in an Age of Specialization”, *Journal of Contemporary China*, No. 10 issue 71, September 2011, pp. 535-541.

David J. Staley, de la Universidad Estatal de Ohio, afirmó que “el futuro no se puede predecir”, si bien ello no debe impedir a los investigadores “la creación de representaciones útiles sobre el futuro”². En el análisis de las tendencias futuras de la política de China, las distintas representaciones/imágenes del futuro existentes en la *intelligentsia* (en el gobierno, centros de investigación y universidades), contribuyen a entender la formulación de políticas actuales y lo que el porvenir pueda deparar.

Wendell Bell, de Yale, ha definido nueve tareas para evaluar el futuro de China, entre las cuales identificó “el estudio de las imágenes del futuro”. Este autor también critica el pensamiento convencional en materia del estudio prospectivo de la RPCh, que abarca: (a) la creencia en que el ascenso de China continuará inexorablemente, convirtiendo al país en una superpotencia, y (b) la idea de que China va a colapsar o a caer a un crecimiento igual o menor que cero³.

Por supuesto, las imágenes de los intelectuales chinos no son el único factor determinante que influye en el rumbo político de la República Popular. Factores materiales (como la geografía, la economía y el medio ambiente) junto con factores exógenos (por ejemplo, eventos del ámbito internacional) también son significativos.

A la luz de la función desempeñada por la elite intelectual, tanto formulando como reflejando la agenda política del Partido Comunista de China, el examen de estas imágenes puede ser valioso para calcular lo que probablemente luego se convierta en una tendencia política.

¿Por qué es importante explorar la tendencia política de China? El PCCh se enfrenta a la contradicción que abate a todos los regímenes autoritarios que buscan la modernización

² STALEY, David J. *History and Future: Using Historical Thinking to Imagine the Future*, Lexington Books, Lanham MD, 2007, p. 17.

³ BELL, Wendell. *Foundations of Future Studies: History, Purposes and Knowledge, Volume I*, Transaction Publishers, New Brunswick NJ, 2003, pp. 35-37.

económica: el Partido no puede gobernar exclusivamente mediante la provisión de crecimiento económico. El crecimiento económico genera una sociedad civil que exige mayor participación en la “*cosa pública*”. Larry Diamond, de *Hoover Institution*, declaró en 2012 que “un colapso del PCCh podría tener lugar muy posiblemente en los próximos diez años”, aunque el primer régimen poscomunista probablemente sería “una forma mucho más peligrosa del gobierno autoritario, tal vez dirigido por un militar nacionalista”⁴.

Este escenario potencial refuerza la necesidad de reabrir el debate sobre el futuro de la reforma política en la RPCh, no sólo para abordar la democratización, sino también para preguntarnos si la democracia es el único tipo de sistema político concebible para China. En este sentido ¿no deberíamos considerar que las experiencias de los países occidentales (fuentes de las ciencias sociales que se han generalizado como eficaces para todos), no constituyen guías para el futuro del sistema político chino?

De hecho, parte de la motivación del PCCh para descartar la democratización parece estar relacionada con la resistencia a un orden mundial que tiene como centro a los Estados Unidos, país que insiste en la aplicabilidad universal de los principios democrático-liberales. Aquellos en la élite de la RPCh que sostienen esta visión, perciben la presión de Occidente en pos de la democratización como una maniobra destinada a debilitar a China, con el fin de provocar su colapso⁵.

Casi cuarenta años de reforma y apertura económica han traído enormes cambios en la sociedad china, a los cuales el sistema político aún tiene que adaptarse. Actualmente, hay respuestas sobre los contenidos que debe tener de dicha adaptación no sólo de parte de los

⁴ DIAMOND, Larry, “China and East Asia Democracy: The Coming Wave”, *Journal of Democracy*, No. 23 (I), January 2012, pp. 5-13.

⁵ LYNCH, Daniel, “Envisioning China’s Political Future: Elite Responses to Democracy as a Global Constitutive Norm”, *International Studies Quarterly*, No. 51 (3), September 2007, pp. 701-722.

intelectuales conservadores (que abarcan neo-izquierdistas y neo-autoritarios), sino también de pensadores liberales, cuyas obras llegan a la prensa oficial⁶.

El interrogante sobre cómo va a evolucionar el sistema político chino tiene total vigencia. La premisa de este trabajo es que lo que las élites chinas perciben sobre el rumbo político de la RPCCh tiene un considerable correlato con lo que a la larga se convierte en realidad. El siguiente análisis se referirá a la producción académica de tres intelectuales, cuyo abordaje al estudio de la política (aunque no se apegan a la línea del PCCh) goza de un considerable grado de reconocimiento en la dirigencia, habida cuenta su acceso a la prensa oficial. Sus contribuciones revelan que no hay una visión monolítica en materia de reforma política y nos llevan a sopesar su influencia en los decisores.

Enfoques liberales a la reforma política: los puntos de vista de Yu Keping, Han Yunchuan y Xiao Gongqin

El primer trabajo sobre la reforma política es el de Yu Keping. Yu fue director del Centro de Investigación para la Innovación del Gobierno de la Universidad de Pekín y director del Centro de Investigación en Política y Economía Comparada perteneciente a la Oficina Central de Compilación y Traducción del PCCh. A pesar de que alcanzó notoriedad en Occidente por su ensayo de 2006 “La democracia es buena cosa” (“*Minzhu Shige Hao Dongxi*”)⁷, otras obras de Yu no gozan de tanta publicidad en Occidente.

En 2005 Yu Keping había escrito un artículo de “sólo circulación interna” (“*neibu*” en chino), en el cual afirmó que “con el éxito de la política de reforma y apertura, la sociedad china

⁶ LYNCH, Daniel C., *China's Futures: PRC Elites Debate Economics, Politics and Foreign Policy*, Stanford CA, Stanford University Press, 2015, pp. 75-76.

⁷ El escrito consistió en un texto de 1.800 caracteres, publicado por el Diario del Pueblo. Pese a lo atractivo de su título, Yu expresó varias opiniones poco originales sobre la democracia. Sin embargo, la publicación del escrito en el principal diario oficial, hizo posible su vasta reproducción, lo cual redundó en que Yu pudiera seguir publicando y eludiera la censura de sus ideas liberales.

ha cambiado sustancialmente... La nueva situación exige cambios en la política para que el país esté en armonía”.

A tales efectos, Yu enumeró cuatro medidas que debía tomar el Partido “para alcanzar el objetivo de construir una sociedad armoniosa”. Ellas fueron: “confirmar el compromiso del PCCh con el pueblo, sostener el Estado de derecho, incrementar la participación ciudadana en el gobierno y promover la transparencia en la toma de decisión”⁸.

Años más tarde, Yu expresó más en detalle su opinión acerca de la democracia, cuando participó con un capítulo en el libro “Mega-tendencias mundiales y desafíos que China enfrentará en la próxima década”. En esa obra Yu afirmó que “(...) tenemos que aceptar que la democracia es una tendencia imparable en la historia del mundo, la lógica del desarrollo humano y una demanda central al Socialismo”. Yu agregó que “(...) sólo siguiendo la tendencia mundial de la democratización, ella se puede lograr”. Luego indicó que “(...) si no tenemos éxito en la consecución de la democracia, entonces no somos verdaderos miembros del Partido Comunista Chino”. Por último, expresó “(...) desarrollar la democracia es un camino que se debe seguir para el gran renacimiento de la nación china y es una responsabilidad histórica que el PCCh debe asumir”⁹.

Probablemente debido a su compromiso con la mejora de la gobernanza, Yu Keping se convirtió en jefe adjunto de la Oficina de Traducción y Compilación del Comité Central del PCCh (uno de los *think tanks* dedicados a la formulación de política). En octubre de 2015 se informó que había renunciado a su puesto en el *think tank* mencionado, y que era trasladado a la Escuela de Gobierno de la Universidad de Pekín “como resultado de su interés en temas académicos y

⁸ YU Keping, “Shehui Gongping he Shanzhi shi Jianshe Hexie Shehuidi Liangkuai Jishi” [“La Justicia Social y el Buen Gobierno son los Pilares sobre los cuales se construye una Sociedad Armoniosa”], *Lilun Dongtai* [Tendencias Teóricas], No. 1658, Enero 10, 2005, pp. 1-12.

⁹ YU Keping, “Mingzhu Zhengzhi Gaige Diyu Gongzhong Yuqi” [“La Reforma Política no está a la Altura de las Expectativas Públicas”], en Renmin Luntan Zazhi (ed.) *Shijie Da Qushi yu Weilai 10 Nian Zhongguo Mianlinde Tiaozhan* [Mega-tendencias Mundiales y Desafíos que China enfrentará en la Próxima Década], Chang’an Chubanshe, Beijing, 2010, pp. 156-158.

sentido de responsabilidad en estudios políticos”¹⁰. Su nuevo mandato como investigador de tiempo completo sugiere que su investigación sobre las perspectivas de la democracia en la RPCh avanzará y nuevas contribuciones en la materia pronto serán conocidas.

Otro defensor interesante de la reforma política que ha tenido acceso al *establishment* es Han Yunchuan, quien se conoce menos en Occidente en comparación con Yu Keping. Alcanzó el puesto de profesor en el Centro de Investigaciones para el Desarrollo Social, perteneciente a la Escuela Central del Partido, y su principal contribución ha sido la identificación en un artículo “*neibu*” de “cinco errores cognitivos” por parte de la PCCh que obstruye la reforma política.

Según Han Yunchuan, hay una fuerte creencia en los cuadros del Partido sobre: (a) la superioridad del sistema político de China, (b) la necesidad de que la autocracia tenga vigencia en la etapa actual de desarrollo, (c) la naturaleza autoritaria de la cultura china, (d) la inevitabilidad del caos una vez que se implemente la democracia, y (e) el inexorable colapso de China en caso de que se democratice¹¹.

Con respecto al primer error cognitivo existente en los miembros del PCCh, Han afirma que es el más perjudicial de todos, porque los cuadros no reconocen las limitaciones del sistema, ni las fortalezas de los sistemas de otros países. En consecuencia, los partidarios de la superioridad del sistema político chino alegan que, “ya que el sistema es eficiente, la RPCh no debe buscar la reforma política”¹².

En cuanto al segundo error, Han Yunchuan hace hincapié en que los que justifican la mano de hierro de China, profesan que antes de implementar cualquier reforma del sistema político, el Partido debe transformar la economía y la cultura, ya que China “no está lista para la

¹⁰ “Chinese author of ‘Democracy is a Good Thing’ resigns from Communist Party bureau” en *South China Morning Post* edición digital, 28 de Octubre 2015 (<http://www.scmp.com/news/china/policies-politics/article/1873493/chinese-author-democracy-good-thing-resigns-communist>). Accedido el 23 de abril 2016.

¹¹ HAN Yuanchuan, “Fang’ai Zhengti Gaigede Renshi Wuqu” [Errores Cognitivos que Obstaculizan una Reforma Completa], *Gaige Neican* [Material de Referencia de Circulación Restringida sobre Reforma], No. 26, 2009, pp. 15-18.

¹² *Ibid.*, p. 15.

democracia”¹³. En cuanto al tercer error cognitivo, Han reconoce que la cultura política autoritaria de China, la cual se ve reforzada por la defensa de sus intereses que realiza el *establishment*, “lucha para mantener el *status quo*”¹⁴.

Con relación al cuarto error, el autor afirma que los cuadros del Partido creen que si “se avanza a un ritmo demasiado rápido podría producirse el caos”. Además, la democracia es vista con recelo porque se la asocia con Occidente y en particular con “un subterfugio de los Estados Unidos para engañar y debilitar a los países al punto de provocar su desintegración”¹⁵.

En cuanto al quinto error cognitivo, Han señala que los miembros del Partido argumentan que la democracia “no es un sistema practicable para un país compuesto por cincuenta y seis nacionalidades”¹⁶.

En sus observaciones finales, Han presenta su refutación de cada error cognitivo sostenido por los cuadros del PCCh: en primer lugar, él destaca que en las últimas décadas hay evidencia suficiente de que el sistema político chino “está siendo superado por los sistemas políticos de otros países, porque todos los sistemas leninistas atraviesan graves disfunciones institucionales”.

En segundo lugar, Han afirma que la política se entrelaza con la economía y la cultura, por lo que la reforma política “sería beneficiosa para hacer realidad el desarrollo”. Él afirma categóricamente que “las condiciones de aplicación de una reforma política a fondo ya están presentes”.

En tercer término, el autor sostiene que con el fin de revertir las tradiciones chinas incompatibles con la democracia, “nuevas prácticas e instituciones deben ser importadas del

¹³ Ibid., p. 15.

¹⁴ Ibid., p. 16.

¹⁵ Ibid., p. 16.

¹⁶ Ibid., p. 17.

extranjero”. En cuarto lugar, Han señala que “la sociedad puede ser verdaderamente estable si un sistema político plenamente democrático tiene cabida”. Por último, sugiere que “la fuerza centrípeta de la RPCh se verá fortalecida si el sistema político se liberaliza”¹⁷.

El último pero no menos importante académico liberal –cuyas obras son leídas por el *establishment*– es Xiao Gongqin, un historiador de la Universidad Normal de Shanghai. Xiao considera que el proceso de democratización a largo plazo tiene lugar en la RPCh desde finales de la década de 1970. El mismo, según este autor, está compuesto por cinco etapas, cada una de las cuales se pone en marcha una vez que se cumple la etapa anterior¹⁸.

Para Xiao, la primera etapa comenzó cuando Deng Xiaoping puso en marcha la política de reforma y apertura en diciembre de 1978 y se prolongó hasta el aplastamiento de la rebelión pro-democracia en junio de 1989. El autor define esta etapa como “romántica y moral –y por lo tanto desfavorable para llegar a acuerdos–”. Sin embargo, argumenta que los activistas sentaron las bases para una ulterior democratización de China, debido a su capacidad de establecer la reforma política como tema de agenda¹⁹.

La segunda etapa se inició con la “gira al Sur” de Deng a principios de 1992 (que revivió la reforma después de la reaparición del ala izquierdista), y duró hasta el final del mandato de Jiang Zemin como secretario general del PCCh, a finales de 2002. El autor admite que el impresionante desarrollo económico y la formación de una economía de mercado se produjo bajo un “régimen autoritario ilustrado”, que contribuyó con la construcción de cuatro precondiciones para el avance de la democratización: (a) el surgimiento de una clase media, (b) la aparición de organizaciones no gubernamentales, (c) la formación de una cultura jurídica, y (d) la

¹⁷ Ibid., p. 18.

¹⁸ XIAO Gongqin, *Zhongguode Da Zhuanxing: Cong Fazhan Zhengzhixue Kan Zhongguo Biange* [La Gran Transformación de China: Observando los Cambios de China desde la Perspectiva de los Estudios sobre Desarrollo Político], Xinxing Chubanshe, Beijing, 2009, p. 120.

¹⁹ Ibid., p. 121.

consolidación de la legitimidad PCCh (necesaria para implementar una transición política ordenada cuando llegue el momento)²⁰.

La tercera etapa comenzó cuando Hu Jintao se convirtió en el hombre fuerte de China, entre los años 2002 y 2003, y no ha terminado aún. En las palabras de Xiao Gongqin, la tarea principal de esta etapa es “promover el bienestar general”, es decir redistribuir riqueza e implementar la justicia social. Dicha tarea, según el autor, no se llevó a cabo durante los primeros seis años en el cargo de la administración de Hu-Wen (el libro de Xiao fue publicado en 2009), por lo que “por el momento cualquier intento de democratizar fallará o devendrá en populismo”²¹.

A pesar de que la cuarta etapa aún no ha comenzado, Xiao la describe como un período caracterizado por “la existencia de una sólida y eficaz sociedad civil”. Para que la democracia tenga éxito, la sociedad civil debe contribuir con: (a) la institucionalización del Estado de derecho, (b) la adopción generalizada de una postura tolerante vis-à-vis las opiniones disidentes, (c) la plena concesión de derechos civiles, y (d) la aplicación gradual de la competencia política (a partir de las provincias más ricas del país)²².

Cabe señalar que para Xiao Gongqin “la sociedad civil existe en China desde la dinastía Song” (960-1279), y se extinguió a principios del siglo XX como resultado de “los señores de la guerra, la invasión japonesa, la guerra civil y el sometimiento del PCCh en la era de Mao”. Debido al alto nivel de desarrollo económico alcanzado desde principios de 1990, “la diferenciación social y la pluralización de los intereses económicos han hecho posible el renacimiento de la sociedad civil”²³.

²⁰ Ibid., p. 122.

²¹ Ibid., p. 123.

²² Ibid., p. 124.

²³ Ibid., p. 124.

La quinta etapa para Xiao se caracteriza por la consecución de la democracia, aunque el autor es reacio a dar muchos detalles sobre en qué consistirá y cuál será la situación del PCCh durante esa etapa. Él, sin embargo, argumenta que la democracia china “llegará a parecerse mucho a la de otros países con sociedades civiles dirigidas por un Estado corporativo (como sucede en Japón, Corea del Sur y Singapur)”²⁴.

Reflexiones finales

Los casi cuarenta años de reforma económica provocaron enormes cambios en la sociedad china, a los que el sistema político se ha adaptado levemente. Una economía de mercado genera una variedad de nuevas funciones sociales. Cuando este tipo de pluralismo se entrelaza con la desigualdad, surgen tensiones entre el Estado y la sociedad. Los intelectuales liberales en la RPCh concuerdan con la idea de que las crecientes tensiones entre el Estado y la sociedad, en un marco de escasa participación política, incrementan las contradicciones sociales.

El aumento de las tensiones es una señal de la necesidad de cambio político. Sin embargo, en la China actual, hablar de tensiones es problemático porque puede ser visto como un desafío a la directiva del Partido de promover la armonía. Incluso, para aquellos funcionarios que tienen aversión al cambio, el crecimiento económico sería un obstáculo de la liberalización política, porque piensan que el actual estado de cosas es inmejorable y por ende no hacen falta más transformaciones. Por ello, esos funcionarios seguramente van a eludir la implementación de una reforma política.

La voz de los tres intelectuales analizados es una buena señal de: (a) pluralidad entre los cuadros educados, y (b) interés del liderazgo en escuchar las advertencias de los intelectuales. Los intelectuales chinos, más allá del punto de vista político que adhieran, están convencidos de que

²⁴ Ibid., p. 125.

el sistema político debe evolucionar. Sin embargo, la perspectiva de un cambio político en China no es clara, porque los intelectuales no expresan unánimemente cuál debe ser el rumbo político de la RPCh.

Los tres enfoques seleccionados en el presente trabajo conceptualizan un diagnóstico de la China actual y el rumbo que el PCCh debe seguir para evitar tensiones (que podrían degenerar en violencia y caos). Sus análisis demuestran que la reforma política es un medio para asegurar la armonía y la estabilidad en la sociedad, así como una herramienta para mejorar las instituciones chinas, dadas las disfunciones que experimentan los regímenes leninistas. Sin embargo, un autor señaló que existe un prejuicio arraigado en la élite del PCCh en relación con: (a) la superioridad del sistema político de China, (b) la inevitabilidad de la autocracia para alcanzar el desarrollo, y (c) el daño que puede causar la democracia a la integridad de China.

Con respecto a la democracia, los autores la ven como una tendencia imparable en la historia del mundo y una herramienta para lograr el desarrollo. En sus artículos se pueden observar varias tareas pendientes para garantizar una base sólida a la democracia: la redistribución de riqueza, la provisión de justicia social y la construcción de una sociedad civil fuerte y eficiente. Ellos consideran que la contribución central de la sociedad civil debe ser el establecimiento de prácticas e instituciones que facilitan el comportamiento racional y el compromiso democrático.

Sin duda, es posible que en algún momento el PCCh resuelva que es necesaria una reforma política para alcanzar mayores logros económicos y preservar la estabilidad social. Una de las razones para desencadenar esta posibilidad es la creciente contradicción entre lograr prosperidad material y mantener poder político: en caso de desaceleración económica, la reforma política podría convertirse en parte de la solución.

Muchos aspectos de la reforma política se relacionan con el estado de derecho, y la lucha contra la corrupción es la herramienta primordial de este último. Esa es quizá la razón por la cual

el PCCh en 2014 anunció medidas específicas para la mejora de la legislación del Estado en materia de corrupción. La lucha contra la corrupción no sólo le dará al liderazgo de la RPCh un medio para la construcción de un gobierno limpio, sino que también impulsará a la economía china, dado que el Estado de derecho es precondition para una economía de mercado exitosa²⁵.

La corrupción es un fenómeno cultural profundamente arraigado en la RPCh: la fe en el uso de “*guanxi*” (“conexiones” o “relaciones”) es el factor más importante para explicar la continuidad y la magnitud del problema. Los principales responsables son evidentes: el gobierno de un solo partido y el control estatal de la economía. En un Estado de régimen de partido único, hay una falta de controles y equilibrios firmes, lo que resulta en la propagación de la corrupción y el soborno. Asimismo, el control estatal de los recursos genera abundantes oportunidades para la corrupción²⁶.

La promoción de un gobierno limpio es el cambio político clave de la China liderada por Xi Jinping. En un escenario optimista, Xi lograría vencer la resistencia interna y avanzar hacia la ampliación de la reforma legal. Ese entorno propicio para el cambio legal produciría una evolución política gradual, ligado a la evolución de la psicología de los burócratas²⁷.

Por lo tanto, el escenario más probable consistiría en que el control constante sobre los funcionarios les haría considerar la corrupción como peligrosa (y tal vez, finalmente, cada vez menos se atrevan a pensar en ella). Esto, a su vez, podría transformar el gobierno omnipotente propio de la economía planificada en un gobierno que asume la legalidad. En consecuencia, un importante primer paso hacia la democracia podría llevarse a cabo, y los puntos de vista liberales sobre la reforma política demostrarían su validez.

²⁵ MALENA, Jorge E., “The Evolution of the PRC’s Legal System: the Building of the Rule of Law, its Resemblance with the Concept of Socialist Constitutionalism. Possible Mid-term Scenarios”. Ponencia presentada en el 6to Foro Mundial de Estudios sobre China, Academia de Ciencias Sociales de Shanghai (20-21 de Noviembre 2015).

²⁶ Ibid.

²⁷ Ibid.

La estratégica región del altiplano himalayo

Miguel Alfredo Velloso

La cosmovisión china del mundo, en tiempos donde su dirigencia asume plenamente su centralidad geoestratégica casi como un destino histórico, constituye una de las claves para poder traducir en el presente el pensamiento político de la china contemporánea, y en especial hacia donde se encamina. Como “el País del Centro”, exalta sus pasadas contribuciones pacíficas al bienestar de la humanidad usando estrategias no violentas, aunque igual de efectivas. Para lograr sus objetivos, no duda en usar su creciente poder regional, comercial, e incluso la asimilación cultural con otras etnias de su espacio de influencia.

Uno de los mejores ejemplos del “realismo político” aplicado a una situación dual, con componentes ligados a su dinámica interna y al frente externo, es el que ha desarrollado Beijing en el Tibet, para convertir –en forma tan silenciosa como efectiva– una región inestable por su potencial conflictivo en un nexo geoestratégico que habrá de tener determinantes consecuencias positivas no solo para la estabilidad del Oeste chino, sino también en Asia Central.

Con un territorio que abarca un área de 1.2 millones de km², con 4000 km de fronteras con India, Nepal, Bután y Myanmar, y lindando con la Región Autónoma Uygur de Xinjiang, así como las Provincias chinas de Sichuan y Yunan, este vasto altiplano tibetano –también denominado el Tercer– alberga cerca de 50 montañas de 7000 m de altura, y 11 elevaciones que superan los 8.000 m. Se trata del territorio con menor densidad de China, con una población estimada en los 3 millones de habitantes, de los cuales los tibetanos y otras minorías locales representan el 92%, mientras que los Han (cerca de 50.000), el 8%.

Como es sabido, la Región del Himalaya presenta una ubicación privilegiada como plataforma de relacionamiento –o distanciamiento– entre las dos potencias regionales: la India y

China. Es dable afirmar que de su estabilidad dependen, en gran medida, el futuro de los países y los factores de poder que gobiernan la región donde aún perduran la tensión y la inestabilidad, consecuencia de antiguas disputas territoriales y situaciones conflictivas, particularmente en Nepal y Tíbet.

La diplomacia china, en el contexto de su diseño político para promover el comercio hacia el Este Asiático y expandir su desarrollo hacia el Oeste (“Go West”), ha tomado en el pasado reciente una importante iniciativa para potenciar su posicionamiento en este “emplazamiento estratégico” –como considera al Tíbet– a través de lo que ha denominado “un desarrollo económico, en una atmósfera de paz”, que fue lanzado el “Plan de Desarrollo de la región del Oeste” de China. Esta política que fue formalmente lanzada con el X Plan Quinquenal (2001-2005), ha mantenido vigencia –y se ha profundizado– en el transcurso de las siguientes ediciones planificadas.

Uno de los mayores éxitos logrados en el marco de esta iniciativa estuvo constituido por el trazado y puesta en funcionamiento del ferrocarril más largo y elevado del mundo (1527 m sobre el nivel del mar), que –con una vía férrea de 1956 km de longitud– une la ciudad de Xining en la provincia de Qinghai –uno de los centros comerciales más antiguos de la Ruta de la Seda– y la región Autónoma de Tíbet, desde 2006. Se trata de la vía férrea que lleva al altiplano más larga y alta del mundo. Tan solo para completar este trazado, se han debido construir más de 600 puentes. Desde entonces, a través de una red troncal, es posible llegar desde Beijing hasta el Tíbet. Más de 15 millones de turistas ya han hecho uso de este medio para llegar a las alturas tibetanas. También el Plan previó la ampliación de los aeropuertos existentes, así como un entramado de rutas que faciliten los desplazamientos y la integración con el resto del país.

En un contexto de continuidad, se ha previsto en el XIII Plan Quinquenal (2016-2020), potenciar esta vinculación a través de un nuevo ferrocarril que unirá la capital tibetana Lhasa con la ciudad de Chengdu –capital de la Provincia de Sichuan–, emplazada en el corazón geográfico de China. Esta ciudad, de acuerdo con la planificación en curso, estará destinada a

constituirse en uno de los nuevos “clusters” de la expansión económica china hacia el oeste. El nuevo ferrocarril recorrerá en 15 h 1.629 km entre ambas ciudades a través de la meseta tibetana, con alturas superiores a los 4.000 m sobre el nivel del mar.



La controvertida historia regional

La cuestión tibetana es generalmente encarada internacionalmente desde Occidente bajo una dimensión política, o ligada a los derechos humanos por sus implicancias religiosas o étnicas; pero desde la óptica china, para tener una visión integral de la cuestión, deberían incluirse otros aspectos de igual importancia como los económicos, los estratégicos y los medioambientales, que son los que constituyen los determinantes y configuran las prioridades.

Los aspectos históricos y políticos de la cuestión tibetana se encuentran graficados en una amplia literatura, de diversas fuentes y generalmente contradictorios, ya que las interpretaciones vienen teñidas de las posiciones de las partes, o factores de poder extra regionales. Hay al respecto una profusa literatura china y tibetana –de difícil acceso, por cuestiones idiomáticas– y las fuentes occidentales no son aceptadas pacíficamente por los investigadores chinos.

Tampoco es armónica la interpretación occidental y china de la forma de proteger los derechos humanos de sus habitantes. Esto hace que quienes evalúen los resultados de la presencia china en Tíbet desde que se “liberara o recuperara” (o invadiera, según el Dalai Lama) el territorio en 1950, oscilan en calificarlos de “grandes resultados” o un desastre social, sea que estas evaluaciones provengan de Lhasa, Dharamsala, o Beijing.

En cualquier caso, y sin perjuicio de los resultados que esto conlleve, no hay duda de que la Región del Himalaya está estrechamente ligada a los intereses estratégicos y de desarrollo interno chino, factores estos que se han potenciado y revalorizado frente al hecho de que esta zona –siendo la que cuenta con la mayor reserva de agua del planeta– hoy es objeto de monitoreo y observación internacional frente al cambio climático y el calentamiento global consecuente.

En términos estratégicos, la visión china de la región estaba centrada en el pasado en conceptos básicamente defensivos frente a la importancia de la India, ligada estrechamente a los intereses británicos en la región. Es bien sabido que la importancia del dominio de las “tierras altas” ante posibles conflictos armados, ha sido tradicional en las estrategias militares.

Pero en la nueva perspectiva china, lo que está buscando Beijing es convertir la Región Autónoma de Tíbet (RAT) en un puente integrador de su país con la Región Central y Sud Asiática.

La Región Oeste de la China (que comprende las provincias de Gansu, Guangxi, Guizhou, Inner Mongolia, Qinghai, Shaanxi, Sichuan, Yunnan, más la Municipalidad de Chongqing y la región autónoma de Ningxia, Tíbet, y Xinjiang), representa el 60% del territorio del país. Sin embargo, el carácter montañoso y desértico ha hecho que en ella solo viva menos de un cuarto de la población total del país, y que sea la de menores ingresos (la mitad de los ingresos que los que habitan en la Región del Este). Por lo demás, es en dichas zonas donde viven instaladas

varias de las 55 minorías que habitan en territorio chino, entre ellas la tibetana. Se debe tener especialmente en cuenta que más del 93% de los 1.320 millones de chinos son de la etnia Han.



Fue justamente esta diferencia de niveles de desarrollo e ingresos que impulsaron al gobierno chino a lanzar en el 2000 su política de promoción económica de esta región, que fuera denominada “Go West”, justamente con miras a limar las diferencias de desarrollo e ingresos existentes con el Este, que había sido la principal beneficiaria –hasta entonces– de las políticas favorables a la radicación de inversiones en las Zonas Económicas Exclusivas creadas al efecto.

Esta propuesta, que incluyó a las doce provincias, apuntó prioritariamente al desarrollo de infraestructura e inversiones en sectores clave que no solo transformen la región, sino –y especialmente– a las relaciones inter-regionales; se trató de un esquema de desarrollo de recursos naturales, combinado con el entramado de una arquitectura de comunicaciones y transporte terrestre, con una alta implicancia sobre la región del Himalaya.

Claramente, con este plan elaborado por tecnócratas y estrategas, se han priorizado las cuestiones ligadas al desarrollo de su economía, así como a la integración económica y estratégica del Tibet con la China continental, procurando preservar los aspectos étnicos y

sociales que hacen a las características de la población autóctona tibetana. Las consecuencias previsibles fueron las críticas lanzadas por parte de las potencias occidentales, en razón del impacto que el mismo tendría sobre el estilo de vida de los habitantes de la región, particularmente al haber impulsado migraciones internas rural-urbano que generaron una nueva dinámica social, pero especialmente por el flujo masivo de emigrantes Han hacia el Tibet.

No sin razón China alega, frente a estas críticas, que no puede dejar relegada a la región respecto del gran crecimiento económico que se opera en todo el país. No hay dudas respecto de que el importante tramado de comunicaciones y la modernización de la RAT que ha desarrollado el Gobierno Central chino, le permitirá también imprimir una nueva dinámica a toda la región, incluyendo a los países linderos, con determinantes consecuencias geopolíticas.

Debe señalarse que hasta la puesta en marcha de este ambicioso plan, la RAT era la única entidad política china sin acceso por vía navegable o ferrocarril, solo se accedía por vía aérea. De allí que el proyecto más emblemático desarrollado por los comentados planes quinquenales haya estado ligado a los ferrocarriles.

Oficialmente, los objetivos perseguidos por este emprendimiento son el desarrollo de la industria del turismo –que en la actualidad suma 300.000 turistas por año– y en particular la minería. Ya están identificados importantes recursos mineros en la región (oro, cobre, litio, platino, cobalto, etc.). Pero un aspecto menos publicitado de la estrategia es el que contempla crear en la RAT un “hub” que vincule comercialmente a China, India, Nepal y Bután.

Más allá de los cíclicos levantamientos tibetanos, procurando llamar la atención de la comunidad internacional respecto del desplazamiento étnico del que son objeto ante una creciente presencia Han en su territorio, debe mencionarse que hasta el presente ningún país ha reconocido su estatus de territorio independiente ni apoyado las pretensiones de autonomía perseguidas por el Dalai Lama. Aunque hay claros indicios de que Beijing estaría dispuesto a

evaluar diversas opciones sujetas a que el mismo Dalai reconozca sin tapujos la soberanía china del Tíbet.

Por su parte, los países occidentales impulsan un diálogo entre las partes, para que el acceso de China a su condición de Gran Potencia no se vea dañada por acciones de confrontación como las que ha impulsado el Dalai durante las Olimpiadas de Beijing, a pesar de su discurso pacifista.

En el contexto señalado, en varias ocasiones, representantes del Dalai Lama han mantenido conversaciones con las autoridades Chinas para resolver la cuestión de la autonomía del Tíbet, sin que se haya llegado todavía a un acuerdo. El Dalai Lama, junto con miles de tibetanos, conforma hoy una comunidad en la India, constituida desde que el líder espiritual tuviera que huir en 1959, tras el alzamiento tibetano contra la ocupación china.

Impacto de la estrategia en las relaciones regionales

La India

La nueva asociación internacional entre la India y China en el marco del denominado BRIC no es solo un protagonismo fruto del crecimiento económico que ambos países, con políticas y estilos diversos, han logrado en las últimas décadas. No hay dudas de que en la descompresión de lo que fueron desconfianzas y susceptibilidades históricas, ha jugado un papel motor esta estrategia de seducción pacífica china. Se puede afirmar que la visita a China del Primer Ministro Indio Atal Bihari Vajpayee –en junio de 2003– coronó un proceso de descongelamiento de las frías relaciones bilaterales, que se fue gestando en décadas pasadas.

Quizás uno de los hechos más impactantes que marcaron este hito fue la Declaración efectuada por el gobierno hindú en la oportunidad que “reconoce que la Región Autónoma del Tíbet es parte del territorio de la RPCh y reiteró que no permitirá que los tibetanos desarrollen una actividad política anti-China en la India”. En la misma oportunidad también acordaron explorar la posibilidad de solucionar los problemas de límites existentes.

Pero lo más significativo, en opinión de los observadores, fue el Memorando de Entendimiento suscrito con miras a expandir el comercio fronterizo entre los dos países, dejando abierta la posibilidad de reabrir la ruta comercial Tíbet-India via Nathu La Pass que separa la RAT del estado indio de Sikkim.

Esta decisión tiene muchas implicancias regionales y comerciales, ya que habilitó el comercio Trans Himalayo, que es una de las prioridades de la China en la Región, más allá de ser uno de los pilares de la nueva estrategia tendiente a repotenciar la nueva Ruta de la Seda, denominada OBOR “One Belt, One Road”.

Hasta tiempos recientes, Tíbet solo ha tenido comercio con Nepal. Este Memorando ha sido calificado como un nuevo hito en las relaciones bilaterales y ha dado lugar a nuevas expectativas en cuanto al futuro de los vínculos entre la India y China. Hasta hace pocos años, la doctrina de defensa de la India estaba basada en “two front war”, donde daba el mismo estatus beligerante a Pakistán –en tanto enemigo histórico– y a China, en ambos casos potencias nucleares. Sin embargo, a tenor de recientes análisis, Nueva Delhi estaría más interesada en descomprimir los conflictos regionales y generar un contexto de cooperación, donde el terrorismo –enemigo común de ambos países– tiene una nueva significancia. De esta manera, de algún modo compensaría el creciente acercamiento militar chino-norteamericano, cuyos lineamientos fueron fijados en la Declaración Conjunta del 17 de noviembre de 2009.

Persisten aun muchos problemas por solucionar, especialmente los limítrofes. Como se recordará, India acusa a China de ocupar 14.670 km² de su territorio en Kashmir, mientras que

China a India de ocupar 34.750 km², casi todo el territorio del estado de Arunachal Pradesh. Sin embargo, en este nuevo contexto parecería que los mayores temores hindúes están centrados en una posible “invasión comercial” susceptible de desbalancear la región.

En síntesis, es una nueva muestra de que la estrategia China del “Go West” ha logrado, en 2003, más de lo esperado al despejar y descomprimir una de las más firmes hipótesis de conflicto regional, y la posibilidad de lograr un desarrollo pacífico en la Región del Himalaya. Pero no la única.

Bután

Se trata del único país vecino de China que no mantiene relaciones diplomáticas con Beijing. Sus fronteras están cerradas desde 1962, luego de los escauceos que dieron lugar a la ocupación China de Tíbet y las tensiones indo-chinas. Sin embargo, desde mitad de los 80 se iniciaron contactos políticos entre los dos países, dando lugar a reuniones anuales de funcionarios, con miras a ir resolviendo pacíficamente cuestiones fronterizas puntuales.

China encara también sus relaciones con Thimphu en el mismo contexto de su estrategia regional, y procura un rápido acercamiento. Curiosamente, siendo el único estado budista del mundo, con fuertes vínculos históricos, culturales y religiosos con el antiguo Tíbet, Bután nunca apoyo la autonomía tibetana ni al Dalai Lama, por lo que ha sido funcional a la estrategia china de fomentar una mayor libertad religiosa en Lhasa.

Por otra parte, Bután ha estado históricamente vinculada a la India, que ha estado a cargo de su política exterior, y los vínculos comerciales han sido prevalementemente con este país.

Los analistas chinos estiman que si Beijing decidiera llevar adelante la idea de crear una “Zona Económica Integrada” en el Himalaya, Bután no podría quedar ajena a esta iniciativa, ya que el impacto sobre el futuro de este pequeño país sería determinante.

Nepal

Desde el establecimiento de las relaciones diplomáticas en 1955, y el asentamiento de misiones diplomáticas a nivel de embajadores en 1960, las relaciones chino nepalesas han crecido tanto política como comercialmente en forma sustancial. En 1956, Nepal reconoció la soberanía china sobre el Tíbet, siendo Nepal el único país que mantiene una ruta aérea directa con Lhasa, y un Consulado General.

Los vínculos entre China y Nepal no son tan cercanos como los que mantiene con la India; no pertenecen a ningún bloque comercial conjunto, ni cuentan con algún acuerdo comercial importante. Sin embargo, Beijing ha provisto a Katmandú de apoyo financiero y en infraestructura, procurando en gran medida compensar la fuerte influencia comercial de la India. Desde 2002 ha permitido que el Yuan Chino sea libremente cambiado en Nepal. Pese a la política de equilibrio que Katmandú lleva a cabo con sus dos vecinos –que le ha permitido lograr el estatus de “Zona de Paz”–, considera que el Tíbet habrá de ser una región clave de tránsito de bienes con un mayor desarrollo regional.

En el encuentro mantenido por el Primer Ministro chino Li Keqiang con la Ministra de Relaciones Exteriores de Nepal, Sujata Koirala, en septiembre de 2015, se destacó que China fortalecerá la cooperación con ese país en el ámbito del comercio, la agricultura, los intercambios de recursos humanos y el turismo. Por otra parte, en dicha ocasión Li agradeció el apoyo brindado por Nepal a China en el asunto del Tíbet y aseguró que el país asiático siempre ha tratado las relaciones con Nepal “desde una perspectiva estratégica y a largo plazo”. China trabajará con Nepal para mejorar las relaciones bilaterales de “buena vecindad” sobre la base de

los Cinco Principios de Coexistencia Pacífica, aseguró recientemente el Primer ministro chino Li Keqiang.

El cambio climático y una revalorización internacional de la región. Los recursos acuáticos del Tíbet

El Altiplano del Himalaya, considerado hoy por los expertos como el Tercer Polo, contiene 100 veces más hielo que los Alpes.

Es en la actualidad la principal fuente de agua de toda Asia, y es en sus alturas donde nacen los diez principales ríos de la región. Los que encuentran su nacimiento en estas alturas bañan, además de China, a países como India, Vietnam, Camboya, Laos, Tailandia, Myanmar, Bangladesh, Pakistán y Nepal. También provee el 30% de los recursos acuáticos chinos, además de tener un enorme potencial para el desarrollo de proyectos hidroeléctricos.

En el marco de la planificación económica vigente en China, existen en carpeta múltiples proyectos para la construcción de represas que controlen los caudales de agua y provean en el futuro recursos energéticos para China y la región; pero cualquiera sea el camino que estos futuros emprendimientos recorran, su impacto excede el marco del desarrollo económico regional, ya que involucra cuestiones ambientalistas, y activan cuestiones estratégicas de interés global.

Jiang Zemin ya proclamaba que “La estabilidad del Tíbet, está directamente relacionada con la estabilidad de China; y el desarrollo del Tíbet, está relacionado con el desarrollo de China”. Sin embargo, en el concepto estratégico político chino, las prioridades son: desarrollo económico, organización más eficiente y solo en tercer lugar, protección del medio ambiente, lo que genera resquemos entre los países interesados.

Un aspecto que ha revalorizado internacionalmente la visión estratégica de esta región es el derivado del cambio climático y las consecuencias del calentamiento global que están afectando sensiblemente a esta zona, cuyas aguas –como se señalara– alimentan los principales ríos de los países que rodean este altiplano, considerado el más extenso y más alto del mundo. La comunidad científica internacional concuerda ampliamente en que el cambio climático será uno de los grandes desafíos del siglo XXI.

Estudios recientes han verificado que 46.000 glaciares de esta región se están derritiendo con mayor velocidad que en otras zonas del mundo. Expertos han concluido que a causa del calentamiento global, se estén retirando glaciares del Himalaya, ya que desde mediados de 1970 la temperatura promedio del aire se ha elevado 1°C en la región. Esto es casi el doble de calentamiento global promedio de 0,6°C, reportado por el IPCC (Internacional Panel of Climate Change), siendo esta tendencia más pronunciada con el aumento de la altitud. Casi el 67% de los glaciares de las cordilleras del Himalaya y de Tianshan se han retirado en la última década. En el glaciar Gangotri, esta reducción ha sido de 30 m por año.

De continuar esta tendencia, el IPCC ha advertido que la nieve y el hielo de Himalaya, que proporcionan grandes cantidades de agua a la agricultura de Asia, disminuirán un 20% para 2030. Y los glaciares del Himalaya podrían desaparecer en medio siglo, lo que afectaría la supervivencia de más de 500 millones de personas en Asia, y 250 millones solo en China (según indicó la Directora de este Panel y ganadora del Premio Nobel de la Paz en 2007).

Se señala que desde 1960 los glaciares tibetanos han disminuido en un 7%, y solo en los últimos 20 años, un 4,5 % de su volumen.

En caso de verificarse estos pronósticos, los países más afectados serían India, China, Bangladesh, Bután, Camboya, Laos, Myanmar, Nepal, Pakistán, Tailandia y Vietnam.

Tierras y llanuras –dotadas de una significativa “biodiversidad”– están situadas a más de 3300 m de altura, y abarcan 2,5 millones de km², con distancias de 2400 km de este a oeste y 1400 km de norte a sur. El agua –como lo demuestra la experiencia internacional– puede ser un nuevo factor de conflicto o de “cooperación regional”.

El progresivo derretimiento de los glaciales es el barómetro de la salud del ecosistema del “grassland” en toda esta región asiática.

Como se indicara, es la fuente del sistema hídrico de los 8 principales ríos del mundo:

-el Rio Amarillo (5.460 km)

-el Mekong (4.880 km)

-el Yangtze (6.300 Km)

-el Salween (2.400 km)

-el Indus (3.180 km)

-el Ganges (3.000 km)

-el Irrawadi (2.170 km)

-el Brahmaputra (2.896 km)

En sus márgenes vive el 40% de la población del mundo. Una disminución de su caudal por efecto del cambio climático tendría sin lugar a dudas consecuencias desastrosas.

El dilema que está planteado en la actualidad es el que enfrenta dos posturas contrapuestas: el que encarna el Gobierno de China, que prioriza un desarrollo económico-estratégico; y el de los otros actores internacionales, que buscan armonizar el desarrollo interno de este país con cuestiones sociales y ambientales (especialmente el Banco Mundial, y el Banco Asiático de Desarrollo).

En todo caso, hoy ya hay cierto consenso en aislar las cuestiones sociales y políticas que dividen a la región, y priorizar las cuestiones medioambientalistas.

Por un lado, ingenieros y economistas estiman que rutas, represas, proyectos energéticos y otros de infraestructura, serían la panacea para el desarrollo económico y la lucha contra la pobreza; mientras que, desde otra óptica, los “ecologistas” consideran que “No use, is the best use” en el frágil medioambiente del Altiplano Himalaya.

Algunos consideran que el turismo sería la mejor apuesta para combinar ambas expectativas. Y quienes pregonan filosofías espirituales, abogan por salvaguardar los valores espirituales de la región como mejor solución.

Los observadores han denunciado que junto con el rápido crecimiento económico de China e India, también se ha verificado en la región un creciente deterioro de su medio ambiente: tierras arables, recursos acuíferos, depósitos minerales, deterioro medioambiental, polución, etcétera, posiblemente derivado de las mismas pautas con las que se verifica el desarrollo.

Sin embargo, estos dos países que están ya entre las cuatro economías más contaminantes del planeta, han anunciado en la Cumbre de París –concluida en diciembre de 2015– su firme decisión de encarar una nueva estrategia al respecto. Estados Unidos, que junto con China representan el 38% de las emisiones de gases de efecto invernadero, ratificaron luego del encuentro bilateral de ambos mandatarios en la Cumbre del G-20 de Hangzhou en septiembre pasado, el compromiso para cumplir las metas trazadas por el COP 21. De tal modo, el gigante asiático se compromete a alcanzar su pico de emisiones en 2030 y en aumentar la proporción de sus fuentes de energías no contaminantes hasta un 20% del total, mientras que Estados Unidos deberá reducirlas en un 28% en menos de 10 años.

Algunas conclusiones

La Región del Himalaya constituye un buen ejemplo de la forma como ha encarado China la solución de un problema fronterizo, político, económico y estratégico con una política de mediano plazo vinculada a su propio desarrollo interno, potenciando sus posibilidades futuras al ampliar y potenciar su mercado.

El altiplano del Himalaya ocupa una posición estratégica en Asia Central y del Sur, tanto en términos geográficos, por la incidencia determinante en las relaciones con la India, como también en términos económicos por la importancia de los recursos naturales que alberga.

En lo que respecta al Tíbet, y en el contexto de su política del “Go West”, China ha edificado en forma articulada una serie de medidas tanto en el ámbito local como hacia los países de la Región especialmente la India, y hacia la Comunidad Internacional sensible respecto del futuro de la etnia tibetana. En lo que hace a la Región Autónoma, todo indica que Beijing busca un mayor acercamiento y diálogo con los líderes tibetanos moderados, y llegado el caso, con el Dalai Lama, y un progresivo relajamiento de su política disuasiva en el Tíbet, desalentando movimientos secesionistas.

Sin dudas, espera que desviando la perspectiva política de la cuestión hacia un enfoque económico, especialmente con la construcción del Qingzang Railway –así como el nuevo Plan Quinquenal lanzado en 2016–, ha logrado romper el aislamiento regional, e integrar al Tíbet al resto de China en un proceso de modernización acelerado. Y al mismo tiempo, atraerá con esta nueva herramienta contingentes de inmigrantes –tanto obreros como empresarios– “no-tibetanos”, en mejores condiciones de expandir el comercio local e internacional en la región. Se acusa a China de llevar a cabo una campaña de relocalización masiva de inmigrantes Han hacia el Tibet, con ayuda del tren tibetano, que cambiaría seguramente su perfil socio-cultural.

Más allá de las simpatías que, desde el punto de vista espiritual, suscite el dirigente tibetano, no hay dudas de que el fomento de estas políticas de expansión étnica responde a la lógica y a la tradición de la planificación china, que siempre ha encarado sus políticas buscando hacer prevalecer el bien de la mayoría por encima de grupos o individuos.

En la actualidad, ya se observa cómo se está gestando un proceso de producción comercial para el mercado local y regional dominado por los Han, y un mejoramiento de la infraestructura rutera y de comunicaciones que facilitará en un futuro cercano la expansión de estas actividades hacia los países y regiones vecinas. Los cambios socio culturales que ha promovido Beijing en el Tíbet, ya han dado lugar a cambios sustanciales en la estructura feudal preexistente.

Tan solo por mencionar algunos, se observa que la expectativa de vida, que en 1951 era de 35 años, hoy es de 69; la mortandad infantil fue reducida en un 93%, y el analfabetismo –antes masivo– se redujo al 0,3%. Las escuelas de los tres niveles, antes inexistentes, hoy son más de 1500, y la participación de tibetanos en el sistema educacional primario es hoy del 98,9%.

Este proceso podría rápidamente expandir los intercambios tanto con Nepal como con la provincia India de Sikkim al reabrirse la ruta comercial, y el incremento del turismo –incluidos los peregrinajes, desde y hacia China–. Aunque todavía queda por ver en este largo proceso de ensayo-error cuál será la actitud de Beijing ante un previsible incremento de tráfico fronterizo, incluido el religioso, con sus implicancias sociales y políticas.

Ciertamente, esta nueva situación es vista con cautela desde la India, ya que junto con las oportunidades que traerá aparejado y la disminución de las tensiones binacionales, también licuará gran parte de las simpatías ganadas por el gobierno tibetano en el exilio, con sede en Dharamsala.

Esta creciente presencia geo-estratégica china, también la está convirtiendo en un nuevo árbitro de los problemas políticos preexistentes en la región, lo cual incrementa su influencia en la zona.

Cualquiera sea el desenlace de esta política de largo aliento iniciada hace una década y media, no hay dudas de que constituirá un desafío –tanto para las autoridades chinas como para la comunidad tibetana– al colocar a esta Región Autónoma de Tibet en una nueva realidad en el contexto regional.

En adición, un nuevo factor ha irrumpido en esta escena, como fuera señalado como consecuencia del cambio climático. Los estudios científicos que llevan adelante expertos internacionales han expresado su alarma por el rápido deterioro del medio ambiente derivado del creciente calentamiento global, invitando a la comunidad internacional a tomar rápidas medidas que neutralicen sus causas, que tendrán un fuerte impacto en las condiciones socio-económicas de toda Asia.

La Política del “Go West” constituye una muestra acabada de la forma como la República Popular China ha logrado conciliar su estrategia de desarrollo regional, con un objetivo prioritario de su política internacional, cual es el de desactivar el impacto emocional de la cuestión tibetana –amplificado por el respaldo de algunas potencias occidentales– y al mismo tiempo convertirse en un actor de peso en una región estratégica de cara al futuro. Para ello todo indica que Beijing nuevamente ha apelado al realismo y seguido seguramente las enseñanzas de Sun Tzu, ha buscado “*superar al enemigo sin luchar*”.

También es una prueba elocuente de que en los conflictos territoriales una política de confrontación, sin medios de persuasión o disuasión adecuados, puede ser encarada con mejores posibilidades de éxito, creando condiciones para emprendimientos conjuntos.

La creación de un polo de desarrollo regional sobre una base sustentable que potencie la economía de la región en conflicto y active la radicación de factores económicos que generen oportunidades para sus habitantes, podría inspirarse en la comentada política del “Go West” llevada a cabo por la potencia asiática, y en especial en su nuevo desarrollo: La Ruta de la Seda, ahora potenciada a través de la estrategia del “One Belt, One Road”.

Implicancias para el desarrollo del Tíbet de la nueva ruta continental y marítima de la seda

Gustavo Alejandro Girado

Hace ya más de un siglo, en 1905, el padre de la geopolítica trabajó sobre la idea de “El pivote geográfico de la historia”. Este académico y político inglés, llamado Halford J. Mackinder¹, escribía sobre la importancia de un eje o pivote alrededor del cual giran las relaciones de poder internacionales, que según él aparecen muy condicionadas en la historia por su situación geográfica. Para el autor, en ese entonces dicho centro (pivote) se ubicaba en Asia Central y con tal conceptualización produjo una de las teorías más célebres que han regido la política internacional del último siglo y se resume en una frase acerca de que quien controla el corazón del continente (Heartland - Asia Central) controla el mundo. Para la política exterior de la República Popular China de hoy, no solo se considera al Asia Central como una región crucial para su desarrollo futuro, sino que también se le añade una estrategia que incluye al Asia-Pacífico.

Paralelamente, y ya más cerca en el tiempo, el proceso que los científicos sociales han dado en llamar “globalización”, se ha profundizado en esta primera parte del siglo XXI, pero con otras características, provocando el regreso de aquella “teoría del pivote” de la mano de ese concepto popularizado. Las economías más poderosas, las grandes potencias, ahora tienden a ir por procesos colaborativos, de cooperación, en los cuales se coordinen acciones para mantener la seguridad, haciendo que las relaciones de interdependencia, donde los intereses económicos y

¹ En 1887 este investigador inglés escribe su primer texto de importancia (“*On the Scope and Methods of Geography*”), donde argumenta que la política geográfica, “la geopolítica”, está condicionada por las realidades físicas de la geografía de los países; de allí que las cuestiones políticas dependen de los resultados de las incidencias entre el hombre y su entorno, el cual incluye “la configuración de la superficie de la tierra”, el clima, la vegetación, la ausencia o abundancia de recursos naturales.

políticos son centrales, se fortalezcan. En suma, la geopolítica ahora se ubica en el centro de la escena.

Esto no significa que las tensiones globales hayan disminuido. Por el contrario, siguen vigentes pero cobran otra dimensión. Ahora presentan diferentes mecanismos de resolución, como por ejemplo sucede con Estados Unidos, que aunque haya trasladado la gravedad de su política de defensa a la región del Asia-Pacífico, haciendo su política en Asia con frecuentes intervenciones en los asuntos de esta región, las relaciones de China y Estados Unidos aún son más importantes en un mundo con tremendo poder de fuego. Por eso, fortalecer la cooperación de todas las esferas es la estrategia para ambos países.

Según la lógica de la nueva geopolítica, la República Popular China aboga por el Desarrollo Pacífico y con la actitud de “realismo defensivo” planifica la búsqueda de espacios pacíficos del desarrollo. De allí que para superar aquellas tensiones será necesario un esfuerzo concertado que mejore la cooperación y fomente la confianza entre países con sistemas políticos e intereses nacionales dispares. Las autoridades chinas postulan un Asia donde las decisiones globales, de importancia estratégica para los países del área, sean discutidas entre todos los interesados, una región realmente gobernada por los propios asiáticos. El “Cinturón Económico de la Ruta de la Seda” del presidente chino Xi Jinping puede claramente contribuir a ese esfuerzo.

Como se sabe, ese Cinturón de la seda –continental y marítimo– unirá al Asia Central con el Asia Meridional, el Sudeste Asiático y Asia Occidental, lo que permitirá a estas subregiones intercambiar sus productos, complementarse mutuamente, así como establecer y consolidar la cadena de abastecimiento, la industrial y la de valores en Asia, de modo que la cooperación regional en Asia-Pacífico alcance un nivel más alto. Esos vasos comunicantes abren la posibilidad de que tres continentes (pues incluye a Europa) queden enlazados más allá de lo geográfico y de que los exploradores modernos descubran oportunidades de desarrollo nunca antes vistas. El Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (“AIIB”, su abreviatura en inglés),

es una plataforma privilegiada de cooperación económica promovida por China, pensada para contribuir para hacer realidad la meta de infraestructura del Cinturón y de la Ruta.

La dimensión internacional de la iniciativa sigue siendo la más importante y compleja. Los diplomáticos chinos han generado una multitud de plataformas y mecanismos creados o fortalecidos en años recientes y que podrían contribuir a maximizar su impacto, permitiendo que se diseñe una lista de propuestas de integración que ahora se complementan con la propuesta de creación del Área de Libre Comercio para Asia-Pacífico, que debe culminar en 2025. Sus líderes deben reconocer que, si la Ruta de la Seda ha de materializar todo su potencial, debe basarse en una visión amplia, construida sobre la diversidad de fuentes de financiación, la participación activa y el sentido de pertenencia de Estados y actores multilaterales y privados, así como una organización eficaz e incluyente no solamente entre los representantes ejecutivos de dichos Estados, sino también de todas las comunidades atravesadas por la iniciativa, lo que incluye múltiples regiones y etnias.

Fomentar la prosperidad compartida a través de los intercambios interpersonales –desde las ideas al arte–, la mejora de los flujos comerciales y el aumento de circulación de la moneda es precisamente lo que el mundo necesita si se quiere evitar un retorno al encasillamiento de la Guerra Fría o a la balcanización de Europa del Este. Después de todo, la mejor manera de promover la cooperación y la confianza es asegurar que la iniciativa aporte beneficios claros a todas las partes involucradas.

La reactivación y la modernización de la antigua Ruta de la Seda se apoyan en la consolidación de una infraestructura funcional basada en la interoperabilidad y la conectividad multimodal. El logro de una sólida red de transporte por ferrocarril, carretera, así como fluvial, marítimo y aéreo producirá beneficios en cascada al tiempo que inducirá importantes e inmediatas ganancias económicas por optimización de las cadenas de suministro. El ferrocarril juega un papel clave en este esfuerzo, al descongestionar el tráfico en las extensas (y ahora inciertas) rutas marítimas y proporcionar conexiones más rápidas de menor repercusión

ambiental. El transporte de mercancías de China a Europa hoy, por ferrocarril, tarda menos de la mitad de tiempo que por vía marítima. La Ruta de la Seda ofrece, así, más que oportunidades económicas. Sirve a los intereses de seguridad de futuro de todos los participantes.

La idea de un “cinturón económico de la Ruta de la Seda” traza una nueva imagen de las relaciones de China con sus vecinos en Eurasia. A su vez, el creciente interés de China en Europa Oriental y en el Medio Oriente crea nuevas oportunidades para la interacción y la colaboración con los países europeos, pero en esta oportunidad será una realidad sólo si los gobiernos de Europa piensan y actúan estratégicamente. Debieran comprender cabalmente el nuevo enfoque de China en la región, destacar las áreas potenciales de intereses comunes y luego interactuar con Beijing en una forma coordinada, cosa que su característico eurocentrismo hasta aquí se los ha impedido. China fue un protagonista importante en la antigua ruta comercial de la seda, pero la idea de una moderna Ruta de la Seda en Asia Central ha sido creada para dar continuidad a una diplomacia moderada en la que el mantenimiento de la estabilidad del sistema internacional, comenzando desde las fronteras de China, fue considerada un interés esencial de Beijing.

Un importante propósito de esta moderna Ruta es el de acelerar y profundizar el desarrollo de las áreas occidentales de China, incluyendo Chongqing, Tíbet y Xinjiang, al tiempo que se promueve su estabilidad. La iniciativa ofrece oportunidades que no tienen antecedentes, como por ejemplo aquella que sirve para impulsar el desarrollo de una economía verde, entre otros con el lanzamiento del Fondo de Inversión Ecológica Ruta de la Seda².

Las regiones chinas comprometidas con el proyecto, vinculadas estrechamente con zonas limítrofes involucradas con los proyectos de infraestructura, también serán un target específico de la iniciativa. El Tíbet es una de ellas, y quizás una de las más representativas. A medida que China continúa su ascenso como economía, y mientras progresa en su estatus internacional asumiendo más responsabilidades y crece su fama mundial, la comprensión de la complejidad de

² Fundado por empresas e instituciones, incluyendo el grupo Elion Resources, el grupo China Oceanwide Holdings, el banco Ping An y el Comité Administrativo Sino-Singapore Tianjin Eco-City, es el primer fondo privado dedicado a la inversión para una economía verde en los países y regiones que participan de la iniciativa.

su relación con el Tíbet es más importante que nunca. En ese sentido, como señala el prestigioso analista español Xulio Ríos “(...) la más reciente estrategia china en relación al Tíbet pone el acento en la modernización de sus infraestructuras y en el reforzamiento de su integración económica con el resto del país”³ y éste esquema de la nueva Ruta de la Seda, decimos, aparece como un *continuum* regional de aquella política⁴.

En el Tíbet, uno de los mayores cambios se ha dado en su economía, que se ha convertido en una de las de más rápido crecimiento en China con un incremento del 12% el año pasado. Sin embargo, los recursos tibetanos son solamente eso, recursos sin explotar, en la medida que no dispone del capital para convertirse en mayor bienestar para su población, sea ésta de la etnia que fuere. La actividad económica de la región ha despegado en estos años gracias a la infraestructura desarrollada, aprovechando que sus planicies proporcionan un acceso privilegiado a todo el subcontinente indio, un espacio subcontinental que va a beneficiarse ampliamente con el fomento de las inversiones.

Luego de muchos años, la Región Autónoma del Tíbet está consiguiendo un gran crecimiento, de los mayores que se registran en China⁵. En ese sentido, la nueva política de “apertura hasta el este y el oeste” redefine las relaciones geopolíticas de China. De acuerdo con la iniciativa OBOR, China es a la vez un país de Asia Central y un país en el Océano Índico. Teniendo en cuenta la distancia entre Kashgar y Gwadar, Xinjiang es mucho más cercano al Océano Índico que a Beijing y teniendo en cuenta el Ferrocarril Trans-asiático China - ASEAN, el corredor BCIM, CPEC y el ferrocarril Qinghai-Tíbet, el Océano Índico se convertirá en la nueva

³ “Tíbet-China: ¿es posible un diálogo creativo?”, Xulio Ríos, en Observatorio de la Política China.

⁴ Un *continuo dialectal*, o *continuum* geolectal, es un conjunto de variedades lingüísticas habladas en territorios colindantes, con diferencias ligeras en las zonas contiguas y con inteligibilidad mutua que decrece a medida que aumenta la distancia, llegando incluso a desaparecer. De esta manera, dos lenguas aceptadas como diferentes pueden tener entre sí un conjunto de dialectos intermedios sin perderse en ningún caso la inteligibilidad sucesiva. Un continuo dialectal puede desaparecer al fragmentarse por la extinción dialectal, consecuencia del reforzamiento de una o varias lenguas estándar.

⁵ Es sabido que con la rica biodiversidad que posee (cuenta con 47 reservas naturales), el Tíbet ha desarrollado mucho los servicios turísticos, que trajeron consigo la mudanza de varios hoteles internacionales. El presidente Xi Jinping ha hecho énfasis en construir una “civilización ecológica”, y ha fortalecido las políticas para conservar los bosques y las zonas de protección natural; en su compromiso por combatir el cambio climático, hay medidas para proteger los glaciares.

definición de perspectiva geográfica de China. Cuando culmine la OBOR, especialmente con la apertura de CPEC, las provincias fronterizas de China como Xinjiang, Tíbet y Mongolia se convertirán en la nueva zona de influencia geopolítica china.

“Tíbet no es sólo un mosaico del medio ambiente, sino que también es geográficamente fracturado”, sostiene el Dr. Gerald Roche⁶, y ahí se encuentra el centro de la cuestión tibetana. La iniciativa OBOR apunta a vincular esos espacios fracturados, con infraestructura que relacione estrechamente no solamente aspectos físicos, sino también culturas, hábitos, etc. Esta alternativa pone e instala un elemento de unión a una cuestión políticamente sensible y que siempre requirió de mucha imaginación de los líderes chinos y tibetanos, para poder llevar adelante una relación que ha transitado por varios momentos delicados.

⁶ The Tibet Project, Asia Institute Discovery Early Career Research Fellow.

La iniciativa “Un cinturón, un camino” y el desarrollo del oeste de China: Impactos domésticos e internacionales¹

Carola Ramon-Berjano

La iniciativa de “Un cinturón, un camino” – OBOR (One Belt One Road) o BRI (Belt and Road Initiative) por sus siglas en inglés, es probablemente la iniciativa política y económica internacional más ambiciosa que ha sido lanzada. En 2013, el presidente chino Xi Jinping, durante su visita a Kazakstán, lanzó esta estrategia de desarrollo económico regional en su discurso en Nazarbayev University en la ciudad de Astana. Su discurso “Promoviendo Amistad entre Pueblos para crear un mejor futuro”, hizo referencia a la creación de una nueva Ruta de la Seda, o un cinturón económico, para promover la cooperación entre China y los países de Asia Central.

La elección de Kazakstán para lanzar esta iniciativa no fue al azar. Tampoco el hecho de que el centro de esta iniciativa sea la ciudad de Xi’an, antiguamente llamada Chang’an y capital imperial de China durante trece dinastías. Desde esta ciudad partía la “ruta de la seda” que unía oriente con occidente en la antigüedad.

La iniciativa del cinturón y el camino es tal vez una de los proyectos más ambiciosos, y alcanza varios ámbitos, ya que involucra temas de agenda internacionales, nacionales y regionales. Es una pieza clave para la política exterior China pero también es vital para la

¹ Este artículo es parte de una investigación realizada dentro del marco del Visiting Programme for Young Sinologists 2016 (Xi’an) llevado a cabo entre el 6 y 25 de septiembre de 2016 en la ciudad de Xi’an. El programa fue organizado por el Ministerio de Cultura de China, el Gobierno de la Provincia de Shaanxi, la Academia China de Ciencias Sociales y la Shaanxi Normal University. La versión final será publicada como parte de las memorias del Visiting Programme.

estrategia de desarrollo económico nacional chino. En primer lugar, constituye un elemento esencial en el desarrollo económico del oeste de China. En segundo lugar, la propuesta de la ciudad de Xi'an como punto de partida de la nueva Ruta de la Seda es un paso fundamental para transformar la ciudad en el centro logístico más importante dentro del centro de China. Finalmente, tiene un impacto a nivel geopolítico internacional ya que impacta significativamente en el comercio, inversión e infraestructura entre Asia, Rusia y Europa.

1. Factores domésticos

En los últimos 40 años, el crecimiento y el desarrollo económico de China han sido sin lugar a dudas asombrosos. La estrategia de “un cinturón, un camino” encaja dentro del proyecto de largo plazo de desarrollo.

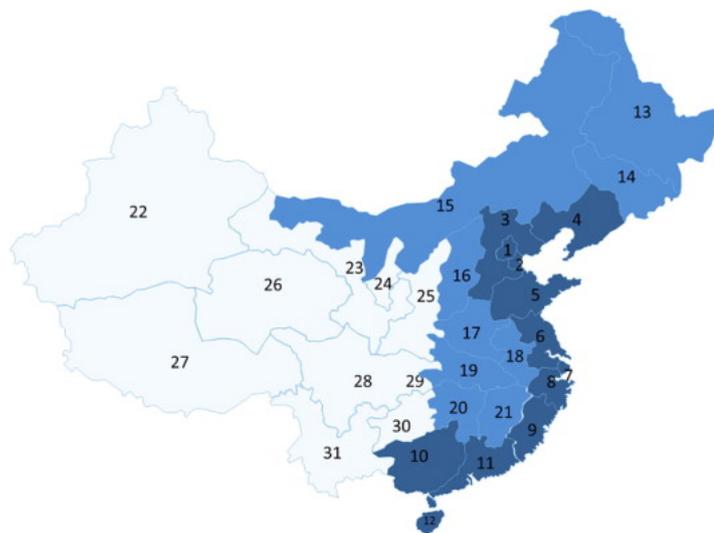
Durante la época de Mao, el centro de la actividad económica e inversiones productivas fue trasladado hacia las regiones del interior de China (centro y oeste) para lograr una igualación de las disparidades industriales a nivel regional. En esta etapa maoísta, el modelo de desarrollo económico se basaba en una preferencia a la industria pesada por sobre la liviana y la utilización de medidas de redistribución para igualar el crecimiento regional, no permitiendo la inversión extranjera.

Luego de la muerte de Mao, la estrategia de desarrollo económico liderada por Deng Xiaoping a partir de 1978, da un vuelco a esta preferencia por el interior y centra la estrategia de desarrollo en las zonas costeras, según la clasificación de las tres zonas –costeras, centro y oeste–, como puede observarse en el mapa. Esta estrategia de desarrollo se conoce como “desarrollo escalonado” (o “ladder-step” en inglés) ya que el objetivo era realizar un proceso de apertura económica al resto del mundo de manera gradual y por etapas, o escalones.

En una primera etapa, se le otorgaba preferencia a las regiones costeras de China (en particular a las provincias del sur), que se consideraban en mejores condiciones para poner en

práctica las reformas piloto de las zonas económicas especiales y ser las recipientes de inversión extranjera directa. Por ser costeras, se encontraban de por sí mejor posicionadas geográficamente para las empresas que querían ingresar a China y para todas aquellas futuras exportaciones desde China al resto del mundo. Dentro del marco de esta estrategia, se irían propagando estas zonas económicas especiales hacia el norte del país, siempre en una primera etapa, a lo largo de las zonas costeras. Este sería entonces el “primer escalón” de la estrategia de desarrollo chino. Una vez que este primer escalón estuviera desarrollado, se pasaría al “segundo escalón”, es decir la zona del centro y en una tercera etapa se pasaría al “tercer escalón”, la zona oeste del país. En efecto, en etapas subsiguientes, el desarrollo económico fue gradualmente trasladándose hacia el interior del país en un proceso conocido como la estrategia del “Go West” (literalmente “ir hacia el oeste”).

Mapa de las tres regiones chinas



- 1. Beijing 2. Tianjin 3. Hebei 4. Liaoning 5. Shandong 6. Jiangsu 7. Shanghai 8. Zhejiang
- 9. Fujian 10. Guangxi 11. Guangdong 12. Hainan
- 13. Heilongjiang 14. Jilin 15. Inner Mongolia 16. Shanxi 17. Henan 18. Anhui 19. Hubei
- 20. Hunan 21. Jiangxi
- 22. Xinjiang 23. Gansu 24. Ningxia 25. Shaanxi 26. Qinghai 27. Tibet 28. Sichuan
- 29. Chongqing 30. Guizhou 31. Yunnan

1.1. La región costera y las zonas económicas especiales

En 1979 fue promulgada la primera ley sobre *Empresas de Joint Venture entre China y el Extranjero*. Un año más tarde, en 1980, se establecen las primeras 4 zonas económicas especiales (ZEE). Tres de ellas (Shenzhen, Zhuhai y Shantou) localizadas en la provincia de Guangdong (provincia en el sur de China, frente a Hong Kong); y una de ellas (Xiamen) en la provincia de Fujian (provincia costera lindera a Guangdong y frente a Taiwán). Los motivos para la elección de estas cuatro ZEE fueron tanto económicos como políticos. Por una parte, esas economías eran muy pequeñas con lo cual si estas reformas experimentales fallaban no tendrían un alto impacto en la economía nacional. Por otra parte, no era casual la elección de Shenzhen (en ese momento tan solo una aldea de apenas 30.000 habitantes, hoy mega ciudad de más de 10 millones de habitantes) y de Xiamen, ya que ambas ciudades se encuentran justamente frente a Hong Kong y Taiwán respectivamente, por aquel entonces siendo Hong Kong aún colonia británica.

Las zonas económicas especiales ofrecían a los inversores extranjeros incentivos especiales, que incluían excepciones y preferencias impositivas, bajos costos por el uso de la tierra y menor burocracia. A la vez fueron zonas pilotos para poder poner en práctica diferentes reformas en los ámbitos laborales y financieros, entre otros, antes de extender estas reformas al resto del país. En China, otra frase se aplica a esta estrategia de zonas piloto y experimentaciones diferenciales, “cruzar el río tanteando las piedras”. De esta manera, si las reformas implementadas no daban resultado, se adaptan o se cambian para poder lograr el objetivo final. Estas zonas económicas especiales crecieron, sobre todo en los primeros años, a una velocidad inusitada y con un gran éxito, de manera que se promovió la creación de otras zonas económicas especiales. De hecho, Shenzhen pasó de representar un 0,59% del total PBI de la provincia de Guangdong en 1980 a un 4,54% en 1985 y un 11,82% hacia mediados de los años 90, subiendo desde el puesto número 58 dentro del ranking provincial en 1980 al número 2 en tan solo 5 años.² Hoy día la ciudad de Shenzhen figura entre las ciudades de PBI per cápita más alto de toda China y, como se

² Ramon Berjano, C. and Simon Zhao Xiaobin “Regional Development within the One Country Two Systems: Hong Kong’s Transformation into a Service Hub”, *Asian Studies*, agosto 2011.

mencionó anteriormente, pasó de 30 mil habitantes antes de las reformas a ser una de las llamadas “mega ciudades” chinas, con más de 10 millones en la actualidad.

La estrategia de apertura gradual continuó, y en 1984, 14 ciudades abiertas costeras fueron creadas en las ciudades de Dalian, Qinghuangdao, Tianjin, Yantai, Qingdao, Lianyungang, Nantong, Shanghai, Ningbo, Wenzhou, Fuzhou, Guangzhou, Zhangjiang y Beihai y fueron incorporadas a las primeras cuatro ZEE como zonas autorizadas para recibir inversión extranjera directa.

Es de destacar también que en este mismo año se firmó la declaración Sino-Británica, la cual establecía el traspaso de Hong Kong a China continental para 1997. Esta reincorporación de Hong Kong a China se daría bajo una particular fórmula conocida como “Un País Dos Sistemas” que regiría este proceso de transición por 50 años, hasta 2047. Un País Dos Sistemas (One Country Two Systems, OCTS según sus siglas en inglés) es una fórmula única implementada mediante la Ley Básica para asegurar el traspaso de Hong Kong a China como Región Administrativa Especial, en la cual Hong Kong continua teniendo un alto grado de autonomía y un sistema económico capitalista. De esta manera Hong Kong retiene la independencia de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, con sus políticas monetarias y financieras propias, así como su moneda propia, el dólar de Hong Kong.³

Hong Kong pasó de esta manera a ser una Región Administrativa Especial de China (HKSAR, según las siglas en inglés) y tuvo un papel fundamental en el desarrollo económico de China en general y del éxito de las zonas económicas especiales, en particular de la provincia de Guangdong y la ciudad de Shenzhen a través del Delta del Río Perla. También bajo este mismo esquema de Región Administrativa Especial se incorporó en 1999 Macao, otrora colonia portuguesa, y rival de Las Vegas en la importancia de sus casinos. Macao es actualmente el único lugar en China donde apostar es legal. Se ha convertido en la capital mundial del juego, con una

³ Zhao, Simon Xiaobin; Chan, Yingming and Ramon Berjano, Carola “Industrial Structural Changes in Hong Kong, China under One Country Two Systems Framework”, *Chinese Geographical Science*, 2012, Vol.22, Nº 3.

recaudación bruta de 44 mil millones de dólares en 2014 (mientras que Las Vegas recaudo 6,4 mil millones). Aproximadamente el 70% de los visitantes a Macao son de China continental. Sin embargo, en el último año comenzó a perder ingresos, en parte debido a medidas tomadas por el gobierno chino para reducir la corrupción y el blanqueo de dinero.⁴

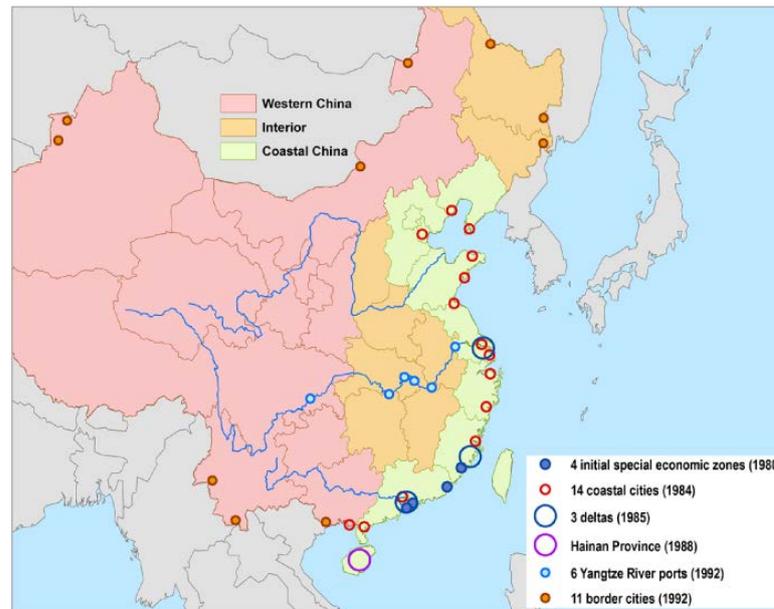
La tendencia a reforzar este proceso de apertura continuó y en 1985 se crearon tres zonas económicas de desarrollo costero (Coastal Economic Zones, o CEDZs según las siglas en inglés). Estas tres zonas son el delta del Río Yangtze, el Delta del Río Perla y el triángulo de Xiamen-Zhangzhou-Quanzhou, los cuales están estratégicamente localizados alrededor de Shanghai, Shenzhen y Xiamen respectivamente; tres zonas de vital importancia. Por otra parte, en 1988 se creó la ZEE de mayor tamaño, la isla de Hainan. Esta isla pertenecía a la provincia de Guangdong y de esta manera se convirtió en una provincia separada, así como en la mayor ZEE en superficie –hoy día un importante destino turístico por sus playas y su clima tropical–. En 2009 el Consejo de Estado de China anunció planes para promover la provincia de Hainan como un destino turístico internacional para 2020. Según la autoridad de turismo de la provincial de Hainan, en 2014 47,89 millones de turistas visitaron la isla, lo cual significó un crecimiento del 10% con respecto al año anterior y un ingreso que excedió los 50 mil millones de RMB.

Dos años más tarde se aprobó el lanzamiento de la ZEE de Pudong (este de Shanghai) sobre el Río Huangpu, dividida en cuatro segmentos (financiero, logístico, industrial y tecnológico). Esta zona ocupa solamente unos 522 km², sin embargo tanto su importancia económica como su población han crecido, esta última estimada en más de 5 millones de habitantes. La inversión extranjera directa en el área de Shanghai creció significativamente, siendo solamente la inversión en 1994 equiparable a toda la recibida en la década de 1980. El sector servicios de la ciudad de Shanghai pasó, gracias a la zona de Pudong, de un 21% en 1980 a un 40% en 1994 y un 65% en 2014, estimándose el crecimiento anual promedio en la década 1994-2014 de un 10%, mientras que la participación de la ZEE de Pudong en el PBI de Shanghai creció de un 8% en 1990 a un

⁴ “Las Vegas Gaming Gains Unable To Offset Macau Losses”, *Investor’s Business Daily*, September 04, 2015.

30% en 2013. En el 11º Plan Quinquenal se designa la zona económica especial de Binhai en la zona costera de la municipalidad de Tianjin (una de las cuatro municipalidades chinas). De esta manera Binhai recibe incentivos financieros para atraer inversión extranjera y para el desarrollo de infraestructura, así como la construcción de parques industriales, en particular de tecnología, ecología, industrias aeronáuticas, químicas e investigación y desarrollo. Binhai ha estado creciendo desde entonces a una tasa anual del 17% y se está convirtiendo en un centro significativo en el norte de China para la atracción de capitales extranjeros.

Mapa: primeras zonas económicas especiales



En 1992 se abrieron seis puertos a lo largo del río Yangtze que, si bien no se encontraban en zonas costeras, se beneficiarían de su conexión con el delta del Río Yangtze y la ZEE de Pudong. También se crearon once ciudades abiertas fronterizas.

Ese mismo año fue el famoso tour del sur que realizó Deng Xiaoping por la provincia de Guangdong y la zona económica especial de Shenzhen. En esos momentos había dentro del partido algunos que se oponían al proceso de reforma tan acelerado que estaba experimentando

el país. Proponían una desaceleración y una vuelta a una economía más centralmente planificada. En este viaje a las zonas más dinámicas del proceso de Reforma y Apertura, Deng dejó en claro su postura de seguir hacia adelante con este proceso de reformas. Décadas más tarde, en 2012, Xi Jinping realizó otro viaje al sur, replicando el de Deng con un gran simbolismo; justamente en un momento en el cual China se enfrenta a otra gran transición y reforma –aquella de pasar de tasas de crecimiento que excedían el 10 y el 12% anuales a un crecimiento más moderado.

Además de las ZEE también se crearon otras herramientas para favorecer el comercio, la exportación, la producción, la innovación tecnológica y el desarrollo industrial. Si bien todas coloquialmente se refieren como ZEE, reciben varios nombres de acuerdo con el énfasis en particular que intenten promover. A partir del ingreso de China a la OMC en 2001, algunas de estas zonas perdieron las ventajas competitivas y por ello terminaron asociándose a puertos que se encontraran próximos.

- En 1984 se crean los primeros parques industriales, en un principio solamente en zonas costeras, y a partir de 1999 también en el interior del país. Hacia el 2003 se estima que había más de 7000 parques industriales, por lo cual el gobierno lanzó un plan de reorganización de los mismos.

- En 1988 se crea la primera zona de alta tecnología industrial (HIDZ según las siglas en inglés) en Zhongguancun, por ese entonces una aldea en las afueras de Beijing HIDZ (Beijing). Hoy día, hay más de 50 HIDZ.

- En 1990 también se establece la zona de libre comercio (FTZ por sus siglas en inglés) de Waigaoqiao en Shanghai. Hoy día son 15 las FTZ en China.

- En 1999 se crea la primera –y hasta ahora única– zona industrial de alta tecnología agrícola Yangling AHIDZ en la provincia de Shaanxi.

- En 2000 se implementa la primera zona de procesamiento de exportaciones en Kunshan. Actualmente las EPZ (por sus siglas en inglés) son más de 60.

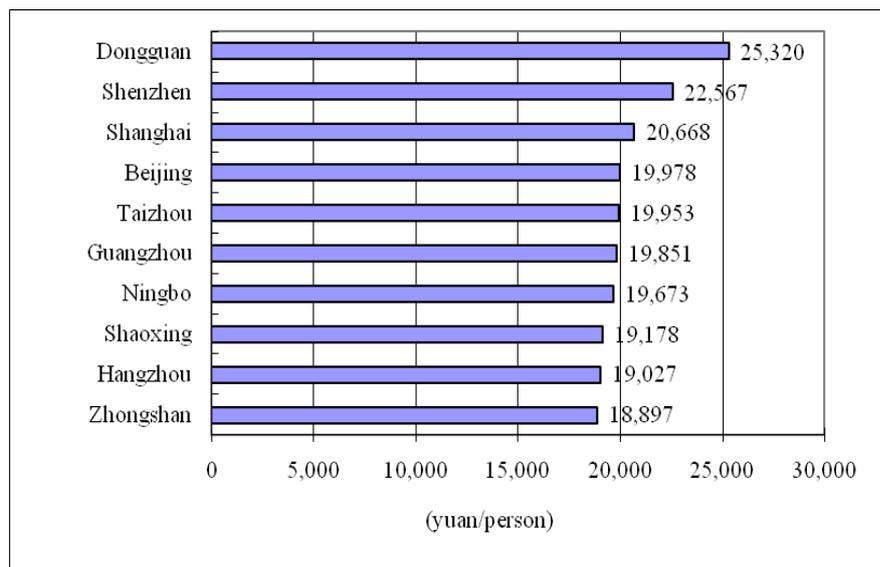
Por otra parte, también se crearon los valles abiertos, las capitales abiertas, las áreas turísticas (THR), las zonas de inversión taiwanesa y los puertos y zonas fronterizas abiertas ya mencionadas. Si bien la velocidad a la que se abrieron ZEE y las zonas de desarrollo fue decreciendo, estas siguen implementándose hasta el día de hoy. El próximo paso en la creación de más zonas económicas especiales son las Zonas de Libre Comercio (FTZ), que técnicamente ya existen aunque esta nueva generación de FTZ estaría abocada a desregular el intercambio de monedas y a reducir las reglas para el establecimiento de empresas extranjeras en territorio chino. En septiembre de 2013 se anunció la FTZ de Shanghai dentro de Pudong. Continuando con su política de experimentos piloto –o de tantear las piedras para cruzar el río–, se han abierto nuevas FTZ en Guangdong, Fujian y Tianjin en 2015. Al igual que las ZEE de 1980, las localizaciones son claves, particularmente las de Guangdong y Fujian que están orientadas a incrementar la articulación financiera con Hong Kong y Taiwán respectivamente.

La particularidad de las ZEE y las demás herramientas de promoción económica, comercial e industrial implementadas en China desde 1980 en adelante, es que estas no son excluyentes sino que por contrario, pueden “superponerse” y varias de ellas convivir en una misma ciudad. Por ejemplo, en el caso de Shanghai, son varias las zonas creadas. Ya hemos mencionado a la primera, Pudong ETDZ en 1990, que como ya hemos hecho referencia tiene cuatro componentes: Waigaoqiao FTZ, Waigaoqiao Free Trade Logistics Park, Yangshan Free Trade Port Area y Pudong Airport Comprehensive FTZ. Además de la zona de Pudong, en la municipalidad de Shanghai también se encuentran las siguientes zonas: Caohejing, Lujiazui, Jinqiao, Hongqiao y Minhang (todas ellas bajo la denominación de ETDZ), Qingpu, Songjiang, Caohejing, Minhang y Jinjiao (EPZ) y el parque de alta tecnología de Zhangjiang Hi-Tech Park. En el caso de la ciudad de Shenzhen, además de la ZEE se encuentra las Shenzhen FTZ, Shenzhen HIDZ y Shenzhen EPZ (y actualmente Qianhai que forma parte de la FTZ piloto de Guangdong).

El efecto de las zonas económicas especiales fue enorme, principalmente en la primera década y media desde su implementación en 1980. Como se puede observar en la tabla más abajo, de las 10 ciudades de más alto PBI per cápita en China en 1996, cuatro correspondían a la

región del Delta del Río Perla (provincia de Guangdong), otras cuatro a la provincia de Zhejiang y las dos municipalidades de Shanghai y Beijing. Es de destacar que este cuadro es de 1996, con lo cual muestra el gran crecimiento de las zonas costeras, en particular las del Delta del Río Perla.

Cuadro. Top 10 ciudades chinas por PBI per cápita (1996)



Fuente: “Hong Kong and the Pearl River Delta: the emergence of a super zone”,
Ramon-Berjano, C. (2010), *Journal of Emerging Knowledge on emerging Markets*, Vol. 2

La combinación de las ZEE, la multiplicidad de otras herramientas de apertura e incentivos ya mencionadas, las zonas económicas costeras y los clústeres industriales, han resultado en un tramado de incentivos de todo tipo a lo largo, principalmente –aunque no excluyentemente– de las zonas costeras chinas. De esta manera se pueden mencionar cuatro grandes clústeres o polos de actividad económica a nivel nacional. Ellos incluyen el delta del Río Perla y tres zonas que involucran a las cuatro municipalidades chinas, el Delta del Río Yangtsé (alrededor de la municipalidad de Shanghai), la Cuenca del Bohai (que entre las localidades que incluye tiene las municipalidades de Beijing y Tianjin) y Chongqing, que en 1997 fue separada de la provincia central de Sichuan y creada como municipalidad, como parte de la estrategia de desarrollo del

“go west” para incentivar el crecimiento de las zonas centro y oeste del país, del cual se hablará luego.

Mapa: cuatro clústeres o polos de desarrollo regionales en China



Fuente: elaboración propia

1.2. El caso del Delta del Río Perla

En cuanto a los clústeres regionales costeros citados, mención especial merece el Delta del Río Perla. Como se ha dicho anteriormente, el Delta del Río Perla fue creado en 1984. Está formado por nueve prefecturas en la provincia de Guangdong (Guangzhou, Shenzhen, Zhuhai, Foshan, Jiangmen, Zhaoqing, Huizhou, Dongguan, Zhongshan). El delta cubre un 30% de la superficie de la provincia de Guangdong pero un 50% de su población y contribuye con el 95% del comercio exterior total de la provincia.

Inicialmente, el Delta del Río Perla exportaba productos manufacturados de alta intensidad en el factor trabajo, en especial para compañías radicadas en Hong Kong. De hecho, al comienzo, el 80% de las IED realizadas en la provincia de Guangdong se originaba en Hong Kong (de las cuales el 50% se dirigía a Shenzhen). La IED en 1980 fue de US\$100 millones mientras que en 1990 era de US\$10,2 mil millones. Se daba así una división regional del trabajo según un modelo de “front shop, back factory” donde en el negocio, la cara visible estaba en Hong Kong y la manufacturación de los productos en el Delta del Río Perla.

En 1997, luego de la reincorporación de Hong Kong a China continental con el estatus de “Región Administrativa Especial” por un periodo de 50 años, se profundiza este modelo de producción ya mencionado. La anexión de Hong Kong mediante la fórmula “un país dos sistemas”, favoreció que Hong Kong actuara como “portal” a y desde China, tanto para empresas chinas que buscaban salir al exterior como para aquellas empresas extranjeras que quisieran entrar al mercado chino. Al mantener Hong Kong su sistema relativamente independiente daba de esta manera incentivos y seguridades a los inversores, tanto a nivel impositivo, logístico, burocrático, como en cuanto a gobernanza, a su estatus de centro financiero internacional, baja corrupción, alta transparencia, gran capital humano e inversión en investigación y desarrollo.

Otros dos factores contribuyeron aún más a la profundización y afianzamiento de esta zona del Delta del Río Perla con Hong Kong y Shenzhen a la cabeza. Uno fue la entrada de China a la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 2001 y la otra la entrada en vigencia del acuerdo de libre comercio entre Hong Kong y China, conocido por sus siglas en inglés CEPA (Closer Economic Partnership Agreement, o Acuerdo para una Asociación Económica Más Estrecha) que entró en vigor el 1º de enero de 2004. Este acuerdo se firmó con el objetivo de incrementar la cooperación en áreas de comercio e inversiones entre Hong Kong y China continental a través de la implementación de un proceso de reducción de tarifas en la mayor parte de los bienes y la liberalización del comercio de servicios para promover la inversión. Mediante la implementación del CEPA, aquellos bienes y servicios importados desde China cuyo origen fuera Hong Kong tenían arancel cero, o sea que tenían un acceso preferencial al mercado chino. El CEPA fue progresivamente liberalizado con suplementos adicionales.

A lo largo de los años, la zona del Delta del Río Perla ha tenido que afrontar diversos desafíos, como el crecimiento del Delta del Río Yangtsé a partir de los años noventa y la consecuente menor ingreso de IED; así también como una disminución de la cantidad de mano de obra abundante y barata (principalmente de Sichuan y Huizhou). Actualmente el delta se encuentra en una etapa de considerar nuevas maneras de consolidarse y continuar su crecimiento, aunque a una tasa menor que la de la década del 80. Las exportaciones ya no son intensivas en trabajo sino que se ha dado un vuelco hacia las importaciones intensivas en capital.

El Delta del Río Perla ampliado –es decir también incluyendo Hong Kong y Macao– es hoy una “mega ciudad” o clúster urbano de casi 100 millones de personas. Obras de infraestructura como el puente que une Macao-Zhuhai - Hong Kong (actualmente en construcción con una fecha estimada de finalización para fines del 2016). Este puente estará constituido por una serie de túneles y puentes interconectados para poder unir estas tres grandes ciudades del Delta del Río Perla, con una longitud total estimada en unos 50 km distribuidos en distintas secciones. Por otra parte, y como ya ha sido mencionado, se ha creado la zona de libre comercio de Guangdong, la cual cubre un área de poco más de 115 km² y está formada por Guangzhou Nansha New Area, cuyas principales industrias son la marítima, logística, financiera, comercio internacional y manufacturas de alta gama; Shenzhen Qianhai Development Zone, cuyas mayores industrias son la financiera, logística, servicios de información y tecnología; y la zona de Zhuhai Hengqin New Area, especializada en turismo, finanzas, industrias culturales y educativas e industrias de alta tecnología.

1.3. Desarrollo del oeste: Go west y Chongqing

La estrategia de desarrollo del oeste, o “Go West”, fue lanzada antes de la entrada de China a la OMC, en 2001, y constituye un engranaje central dentro del desarrollo económico nacional chino. La idea de esta estrategia era la de incorporar aquellas regiones del país –pertenecientes al

oeste, dentro de las cuales se encuentran la municipalidad de Chongqing y las provincias de Sichuan, Shaanxi, Yunnan, Qinghai, Guizhou y Gansu, así como las regiones autónomas de Xinjiang, Tibet, Ningxia, Guanxi y Mongolia Interior– que no habían formado parte aún del crecimiento económico nacional hasta entonces.

Esta inserción se daría de varias maneras. En primer lugar fomentando proyectos de inversión, sobre todo en el área de infraestructura, como la conexión ferroviaria entre Qinghai y Tibet que une unos 2 mil km y fue inaugurada en 2006. Y en segundo lugar mediante la creación de polos o “hubs” de desarrollo, como la municipalidad de Chongqing y la ciudad de Xi’an, a la que se hará referencia en la próxima sección.

Dentro de esta estrategia, la municipalidad de Chongqing ha tenido –y tiene– un lugar clave. Chongqing es un caso sumamente interesante ya que constituye el primer polo de desarrollo no costero de China. Esta formaba parte de la provincia central de Sichuan y en 1997 fue separada y convertida en una municipalidad –la cuarta de China luego de Shanghai, Beijing y Tianjin– como parte de la estrategia del “Go West”. El objetivo era convertirla en el cuarto polo de desarrollo chino hacia 2015, lo cual fue exitosamente alcanzado. Ya hacia 2011 Chongqing se había perfilado como el principal destino de inversión extranjera directa del centro y oeste de China, con un incremento de casi un 60%. Los países con mayor inversión en esta zona fueron Hong Kong, Japón, Estados Unidos y Taiwán. Hoy día Chongqing es el principal clúster regional no costero del país, donde según datos del Hong Kong Trade Development Council (HKTDC) actualmente hay 34 parques industriales.

En 2014 Chongqing produjo 61 millones de laptops, siendo el mayor productor del mundo –con una producción estimada en un tercio del total mundial–. Se estima que el 100% de la producción de Acer, 90% de Toshiba, 80% de Asus y el 60% de Hewlett-Packard se producen en esta municipalidad (China Daily, Enero 9, 2015). Además, la municipalidad es el mayor productor de motocicletas en China, y siendo que, a su vez, China es el país de mayor producción de motocicletas del mundo, le otorga comúnmente la denominación de “cuna de las motocicletas” a

esta municipalidad. Según datos de China Motor Rider (2015) Chongqing produce 12 millones de motocicletas y motores anualmente y más del 40% de las exportaciones chinas de motocicletas son producidas en más de 100 compañías establecidas en esta municipalidad. De acuerdo con el Chongqing Statistical Yearbook de 2014, 5050 empresas extranjeras residían en Chongqing en agosto de 2014.

La municipalidad de Chongqing, además, forma parte de un proyecto más ambicioso dentro de la Zona Económica Chongqing-Chengdu, aprobada por el Consejo de Estado en 2011, y cuyas directivas específicas fueron aprobadas recientemente. Esta zona tendrá un área total de 206.000 km², e incluirá 31 distritos y localidades de Chongqing (como por ejemplo Wanzhou, Fulin, Yuzhong, entre otros) y 15 ciudades de Sichuan (Chengdu, Deyang, Mianyang, Meishan, Ziyang, Suining, Leshan, Ya'an, Zigong, Luzhou, Neijiang, Nanchong, Yibin, Dazhou y Guang'an) con una población total estimada cercana a los 100 millones de habitantes.

Se estima que la Zona Económica de Chengdu-Chongqing será una de las más pujantes económicamente hacia el 2020, similar a las otras tres mega-regiones ya mencionadas. De acuerdo con este plan, la zona tendrá cinco orientaciones estratégicas. En primer lugar, se convertirá en el primer centro económico de la región oeste de China. En segundo lugar, será el lugar para establecer una industria nacional moderna y para dar lugar a la fase experimental de apertura en el interior del país, así como también formar parte de un proyecto de desarrollo balanceado entre zonas rurales y urbanas. Por último, la región garantizará la preservación ecológica del río Yangtsé.

Se prevé que esta región absorberá las transferencias de trabajo que anteriormente se trasladaron a áreas costeras. El objetivo es lograr un polo nacional de desarrollo en el centro de China con una industria moderna y al mismo tiempo un polo de incentivo a la demanda doméstica. Asimismo Chongqing encabeza un programa piloto para alcanzar tasas aun más altas de urbanización en China, con la idea de incorporar cerca de 10 millones de habitantes rurales a

las zonas urbanas hacia 2020, lo cual llevaría a Chongqing a alcanzar tasas cercanas al 70% urbano, que luego quieren replicarse al resto de China.

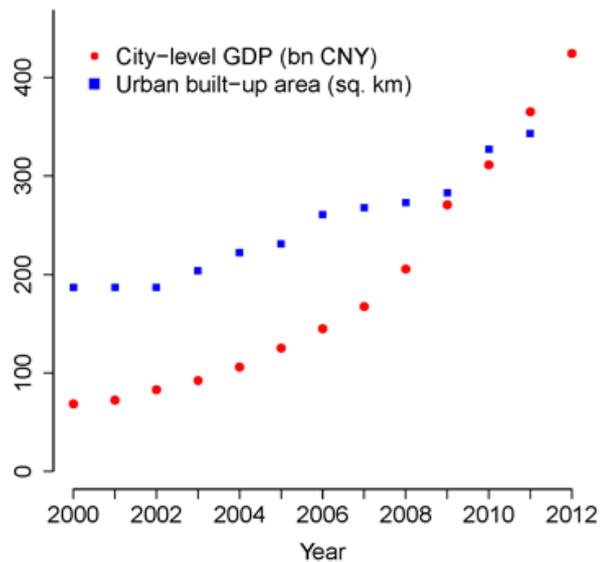
1.4. Xi'an



La ciudad de Xi'an, capital de la provincia de Shaanxi, es otra pieza clave para analizar el desarrollo económico de China actual y a futuro, así como la segunda fase de inserción y apertura china al resto del mundo. Históricamente la ciudad de Xi'an se especializó en partes para aviación y equipamiento electrónico y militar, tecnología aeroespacial e investigación en tecnología. Sin embargo, hoy la ciudad de Xi'an es parte del más ambicioso proyecto de desarrollo económico. Esta ciudad será convertida en un polo de crecimiento regional para la región oeste, una especie de "Shenzhen del oeste".

De hecho, en la década del 2000 el PBI de la ciudad se incrementó más de cinco veces y las zonas urbanas casi se duplicaron en superficie.

Xi'an's Rapid Growth: GDP and Built-Up Area, 2000-2012



Fuente: http://wcfia.harvard.edu/publications/centerpiece/fall2013/feature_jaros

Propulsado en parte por la competencia de las vecinas Chongqing y Chengdu, en 2002 se anunció la estrategia a largo plazo de integrar Xi'an con la vecina ciudad de Xianyang, para crear un cinturón de alta tecnología industrial alrededor de estas ciudades. En 2009 el consejo de estado aprobó el proyecto para acelerar el crecimiento y la integración entre Xi'an-Xianyang y convertir a Xi'an y alrededores en una metrópolis de 10 millones de habitantes, pasando a formar parte de las llamadas "mega-ciudades" en China. Se proyectan 10 mega ciudades para 2025 en China. Estas son Beijing, Shanghai, Chongqing, Shenzhen, Tianjin, Chengdu, Wuhan, Guangzhou, Hangzhou y Xi'an. A partir de esto se comenzó la creación de la Xi'an-Xianyang New Zone. Esta zona, de más de 500 km², sería la plataforma para la integración de Xi'an-Xianyang y para el establecimiento de nuevos distritos industriales y urbanos.

Xi'an y Xianyang actualmente poseen varias zonas de desarrollo a nivel estatal. En el caso de Xi'an tiene la Xi'an High Tech Industrial Development zone, con un área de 35 km², es la más extensa, y se especializa en tecnológica informática, manufacturas avanzadas, farmacéutica Xi'an Economic and Tecnológica Development Zone, que cuenta con casi 22 km² y tiene como industrias principales los automóviles, electricidad y electrónicos, como así también la industria

alimenticia. También se encuentra la Xi'an Exporting Processing Zone, con una superficie de 1.5 km² y especializada en manufacturas y componentes electrónicos. Por otra parte, Xianyang posee la Yangling Agricultural High tech Industries Demonstration Zone, de 22 km², ya mencionada anteriormente, que se especializa en investigación en zonas áridas y semiáridas, protección ambiental y procesamiento de alimentos.

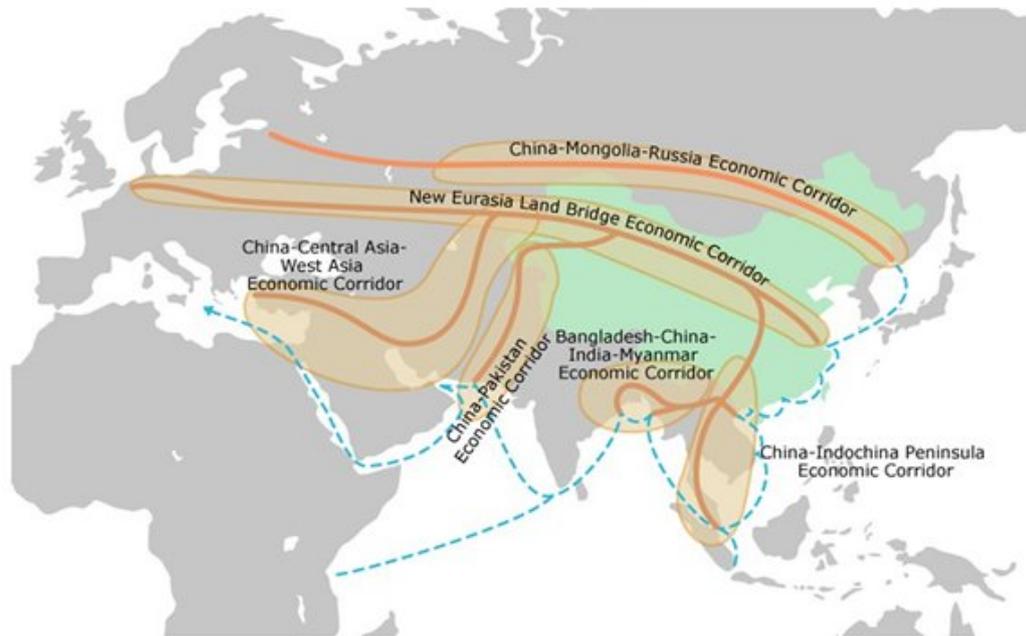
2. La nueva ruta de la seda y su impacto internacional

En 2013 Xi Jinping lanzó la iniciativa del “One Belt One Road” (OBOR), o “un cinturón un camino”, que se refiere tanto al cinturón económico terrestre de la ruta de la seda como también a la ruta marítima. La comisión de reforma y desarrollo nacional publicó su “Visión y acciones para la construcción conjunta del cinturón de la ruta de la seda” en marzo de 2015, en el cual se detalló el marco conceptual, las áreas claves para la cooperación conjunta y los mecanismos de cooperación.⁵

“Un cinturón, un camino” tiene el objetivo de unir Asia, Europa y África. El “Silk Road Economic Belt” une China, Asia Central, Rusia, Europa, acercando el Golfo Pérsico y el Mediterráneo a través de Asia Central y Occidental, así como también conectando China con el Sudeste Asiático, Asia del Sur y el Océano Índico. Por otro lado, el “21st-Century Maritime Silk Road” pretende unir puertos en la costa de China con Europa a través del Mar del Sur de la China y el Océano Indico, como así también el Pacífico del Sur.

⁵ “Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road”, March 2015, National Development and Reform Commission, Ministry of Foreign Affairs, and Ministry of Commerce of the People's Republic of China, http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201503/t20150330_669367.html

The Belt and Road Initiative: Six Economic Corridors Spanning Asia, Europe and Africa



2.1. Los corredores económicos terrestres

El objetivo central de esta iniciativa es conectar Asia, Europa y África a lo largo de seis corredores, tanto terrestres como marítimos, que se mencionan a continuación:

i. El corredor económico terrestre China-Mongolia-Rusia. En la reunión de septiembre de 2014 de la Organización de Cooperación de Shanghai se acordó trabajar sobre los lazos de cooperación entre los tres para reforzar las conexiones de transporte terrestre, ferroviario, como así también simplificar procedimientos aduaneros. Un año más tarde, en la cumbre en la ciudad de Ufa, en Rusia, se adoptó el Plan Conjunto de Mediano Plazo para el Desarrollo Trilateral de la Cooperación entre China, Rusia y Mongolia.

ii. El corredor económico terrestre Nueva Eurasia, también conocido como el Puente terrestre Nueva Eurasia, consiste en un ferrocarril que une Lianyungang en la provincia China de Jiangsu

con Rotterdam en Holanda, a través de Kazakstán. Este ferrocarril une las ciudades chinas de Lanzhou, Liangyungan y la región autónoma de Xinjiang, para luego pasar por Kazakstán, Rusia, Belarús y Polonia en camino a Holanda. Por otra parte, China también ha abierto varias rutas para transporte de carga entre China y diversas ciudades en Alemania, Polonia y República Checa.

iii. El corredor económico China-Asia Central-Asia Occidental. Este corredor va desde la región autónoma de Xinjiang en China y llega a conectarse con los sistemas ferroviarios de Asia Central – Kazakstán, Kirguistán, Tayikistán, Uzbekistán y Turkmenistán, como así también Irán y Turquía en Asia Occidental. En el Foro de Cooperación China-Asia Central de junio de 2015, se incluyó en la declaración conjunta un compromiso de fortalecer lazos dentro del corredor económico entre los cinco países de Asia Central. Previamente esto se había tratado mediante acuerdos bilaterales. Cada uno de estos países, a su vez, tiene sus propios planes de desarrollo, que a la vez tienen mucho en común con el cinturón económico propuesto por China.⁶ En febrero de 2016, 32 *containers* llegaron vía ferrocarril desde Zhejiang en China a Teherán a través de Kazakstán y Turkmenistán, cubriendo una distancia de 9.500 km en tan solo 14 días –30 días menos que por vía marítima–.⁷

iv. Corredor económico China-Pakistán. La primera vez que se mencionó este corredor fue durante la visita de Li Keqiang a Pakistán en 2013. Los planes han sido extendidos y actualmente se incluye no solamente la creación de un corredor desde Xinjiang al puerto de Gwadar en el sur de Pakistán sino también un plan integral de largo plazo que incluye la construcción y renovación de carreteras, ferrocarriles y tendido de gasoductos, oleoductos, aeropuertos, y una red de fibra óptica entre ambos países.

⁶ “Road to Brightness”, en Kazakhstan; “Energy, Transport and Food”, en Tajistan y “Strong and Happy Era”, en Turmequistán.

⁷ “First Direct Train from China Arrives in Iran”, The Diplomat, February 16, 2016, <http://thediplomat.com/2016/02/first-direct-train-from-china-arrives-in-iran/>

v. El corredor económico China-Península de Indochina. Durante la 5° Reunión de Líderes de la Cooperación Económica Subregional del Gran Mekong, en diciembre de 2014 en la ciudad de Bangkok, se propusieron varias iniciativas para el planeamiento y la construcción conjunta de una red de transporte, como así también proyectos de cooperación industrial y la promoción de proyectos que beneficien el desarrollo económico sustentable entre los países involucrados. Actualmente hay proyectos en curso para la construcción de varias rutas que conecten esta región, tanto por vía terrestre como aérea.

vi. Corredor económico Bangladesh-China-India-Myanmar. En 2013, el primer Grupo Conjunto de Trabajo sobre el corredor económico Bangladesh-China-India-Myanmar tuvo su primera reunión en la ciudad china de Kunming. En octubre de 2016, Xi Jinping visitó Bangladesh y Camboya para profundizar los lazos de cooperación y reforzar las iniciativas de este corredor económico. Camboya firmó 31 acuerdos en su mayoría referidos a infraestructura e industria.⁸ A comienzos de 2015, el oleoducto China-Myanmar fue inaugurado, lo cual permite que China pueda no solo disminuir la distancia de transporte sino también diversificar su dependencia en las importaciones a través del estrecho de Malaca.⁹

Las cinco principales áreas de cooperación dentro de la iniciativa son, en cuanto a coordinación de políticas entre los países del OBOR, para implementar y coordinar políticas conjuntamente, como así también para resolver eventuales conflictos. En segundo lugar, en cuanto a la conectividad, los países del OBOR priorizarán aquellas áreas donde la promoción de links entre los países y las distintas regiones sea vital al éxito de la iniciativa conjunta. En cuanto al comercio, los países se comprometen a la reducción de barreras tanto a la inversión como al comercio, teniendo en cuenta el desarrollo regional y la integración en las cadenas productivas de valor. También se tiene en cuenta la integración financiera entre los países, y en este respecto se trabajará sobre la coordinación de políticas monetarias como así también sobre

⁸ “Xi Jinping makes inroads in Cambodia, Bangladesh and India for economic corridor”, The Strait Times, Octubre 19, 2016, <http://www.straitstimes.com/asia/east-asia/xi-jinping-makes-inroads-in-cambodia-bangladesh-and-india-for-economic-corridor-china>

⁹ “China-Myanmar Crude Oil Pipeline Opens For Test Runs”, Enero 28, 2015, International Business Times, <http://www.ibtimes.com/china-myanmar-crude-oil-pipeline-opens-test-runs-1797942>

los lazos bilaterales y multilaterales en cooperación financiera, para poder así establecer instituciones financieras de desarrollo regional que faciliten el manejo de eventuales crisis financieras en la región. Por último, se harán esfuerzos en intercambios culturales para profundizar las relaciones entre los pueblos, basados en los principios de la ruta de la seda.

Para financiar la iniciativa se ha establecido el Fondo de la Ruta de la Seda, que cuenta con US\$40 billones, principalmente para ser destinados a proyectos de infraestructura como así también de cooperación financiera e industrial. Este fondo incluye a la China's State Administration of Foreign Exchange, la China Investment Corp, el Banco Export-Import de China y el China Development Bank. El fondo también aceptará la participación de inversores tanto domésticos como internacionales, como el AIIB (Banco de Infraestructura e Inversión Asiático). En cuanto a este último, cabe resaltar que su objetivo primordial es la inversión en proyectos de infraestructura como energía, transporte y telecomunicaciones. A fines de diciembre de 2015, de los 57 miembros fundadores del AIIB ¹⁰ se ve una marcada participación de países dentro de la OBOR.

3. Implicancias internacionales

La iniciativa de la nueva ruta de la seda, mediante la conexión de infraestructura planeada, permitirá la emergencia económica de países vecinos de China a lo largo de Asia Central, Rusia, Belarús, Irán y hasta Turquía. Las implicancias para Europa y el resto de la economía mundial son enormes, aunque aún no han sido del todo estudiadas. Mientras tanto, China y los países de la región avanzan rápida y silenciosamente en la profundización de lazos. Las implicancias de esta estrategia cambiarán por completo el mapa geopolítico mundial.

¹⁰ Los miembros fundadores del AIIB son: Alemania, Arabia Saudita, Australia, Austria, Azerbaiyán, Bangladesh, Brasil, Brunei Darussalam, Camboya, China, Corea, Dinamarca, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, España, Filipinas, Finlandia, Francia, Georgia, Holanda, India, Indonesia, Irán, Islandia, Israel, Italia, Jordania, Kazakstán, Kirguistán, Laos, Luxemburgo, Malasia, Maldivas, Malta, Mongolia, Myanmar, Nepal, Noruega, Nueva Zelanda, Omán, Pakistán, Polonia, Portugal, Qatar, Reino Unido, Rusia, Singapur, Sudáfrica, Sri Lanka, Suecia, Suiza, Tailandia, Tayikistán, Turquía, Uzbekistán, y Vietnam.

China ha firmado memorándums de entendimiento con media centena de países y organizaciones regionales relacionados con OBOR y ha visitado una gran cantidad de países en la región para profundizar planes personalmente sobre esta iniciativa. Compañías telefónicas, ferroviarias y de construcción de origen chino han firmado e iniciado proyectos en diferentes países para mejorar las conexiones, como también para la construcción de parques industriales y diversos proyectos industriales. La conectividad de los países anteriormente aislados dará un impulso sin precedentes al comercio y al desarrollo económico del Centro de Asia. El foco del resto del mundo respecto de la economía china de los últimos años se concentra en la reducción de la tasa de crecimiento. Sin embargo, omite un factor esencial, que es la transformación radical de la estructura económica, no solo de China pero de Eurasia que propulsara el One Belt One Road.

De esta manera la iniciativa cumple no solo el objetivo de continuar y completar el proceso de desarrollo escalonado comenzado en la década del ochenta, sino también de insertar a China aún más dentro de la economía mundial a la vez que impacta significativamente en las economías de la región y por ende, del resto del mundo.

Por qué y cómo China ingresó en la OMC. Contexto, condiciones y consecuencias

Julio Sevares

Introducción

La integración de China a la red de comercio e inversiones multilaterales es decisiva para el resto del mundo por el tamaño de la economía del país asiático y por su elevada participación en los intercambios de bienes y servicios.

En 2000, un año antes de su ingreso a la OMC, el comercio exterior de China representaba el 3,5% del mundial. En 2015 ese porcentaje se había incrementado al 11%, algo mayor que la participación de Estados Unidos.

De allí que las modificaciones del régimen económico y de comercio exterior chinos, que tuvieron lugar a partir de la incorporación a la OMC en 2001, han tenido una influencia significativa en el resto de las economías.

Por otra parte, el comercio exterior representa el 40% del PBI chino, por lo cual la evolución de ese segmento es decisiva para la economía china en su conjunto y por lo tanto, para los países que exportan a ese mercado.

La incorporación del gigante asiático a la OMC implica, tanto para China como para sus socios comerciales, una serie de ventajas y costos de adaptación a los cambios que ese proceso supone. En la consideración de este tema hay que tener en cuenta, suplementariamente, que desde el momento de la incorporación hasta ahora se han producido fuertes transformaciones no

sólo en el sistema productivo chino sino en la coyuntura mundial, ya que la onda de crecimiento de los primeros años del siglo XXI ha sido reemplazada, crisis mediante, por una de bajo crecimiento que deriva en el avivamiento de tendencias proteccionistas e incrementos de los costos involucrados en los ajustes a nuevas reglas de relación económica entre los países.

La transformación china

La decisión del gobierno chino de ingresar a la OMC fue parte del programa para la modernización de la economía y su integración en el mercado mundial.

La transformación de la economía china comenzó en 1978 con el programa de las Cuatro Modernizaciones de Deng Xiaoping.

Las reformas económicas más significativas que le siguieron son:

- creación de las primeras cuatro Zonas Económicas Especiales en 1979;
- unificación del tipo de cambio en 1994;
- reforma financiera de 1995, con la reforma del Banco Central y la creación de bancos estatales de fomento y bancos comerciales, adaptados a la regulación y a las prácticas internacionales;
- supresión del control de cambios para el comercio en 1996;
- en esos años, medidas para la descentralización administrativa y facilidades para la expansión de empresas privadas locales y extranjeras en el mercado chino.

Con posterioridad al ingreso a la OMC, el gobierno chino avanzó en la liberalización económica: en 2007 estableció la igualdad entre propiedad estatal y propiedad privada y en 2013 creó una serie de Zonas Piloto de Libre Cambio así como medidas administrativas destinadas a

promover la apertura financiera con una mayor libertad para la circulación transfronteriza de capitales y avanzar en la convertibilidad del renminbi.

Con estas transformaciones, China aspira a que su economía sea reconocida como de mercado para una integración más acabada en el sistema multilateral de comercio y sus instituciones.

China en la OMC

China fue uno de los 23 signatarios originales del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1948. Tras la revolución de 1949, el gobierno de Taiwán anunció que China abandonaba el sistema del GATT. Aunque el gobierno de Beijing nunca reconoció esta decisión. En 1986 China notificó al GATT su deseo de recuperar su condición de parte contratante en el Acuerdo.

La integración a la OMC es decisiva para múltiples aspectos de la economía china ya que las negociaciones multilaterales iniciadas con la creación del GATT se focalizaron principalmente en la reducción de aranceles y obstáculos cuantitativos al comercio y se fueron extendiendo a otros campos de las relaciones económicas internacionales en los cuales China tuvo y tendrá que negociar con los demás participantes del sistema.

En los estatutos de creación de la OMC, en 1995, y más específicamente en la Reunión Ministerial de Singapur de 1996, las negociaciones multilaterales avanzaron con la incorporación de temas como la liberalización del comercio vinculado a inversiones; el reconocimiento de los derechos de propiedad intelectual (signado en el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio, o TRIPS según su sigla en inglés); apertura externa para el sistema de compras gubernamentales y liberalización del régimen de inversión externa con la equiparación de condiciones para inversores internos y externos.

Condiciones y beneficios del ingreso a la OMC

En el momento de su ingreso, China mantenía:

- Elevados aranceles, especialmente para automotores y bebidas;
- Restricciones cuantitativas para el ingreso de productos agropecuarios;
- Controles de comercio exterior a través de licencias y monopolios estatales en el agro, sector petrolero, financiero y otros;
- Control estatal del comercio interior.

En la discusión por el ingreso, China sostiene que:

- En los años previos a la discusión, se hicieron reformas para adecuar la economía a las reglas de mercado, como las que se realizaron en el sistema financiero, régimen cambiario y comercio exterior.
- Las empresas que son propiedad del estado (SOEs) funcionan de acuerdo con reglas del mercado.

La OMC reclama:

- Avanzar en la no discriminación de empresas privadas frente a las públicas o comerciales cuyo accionista es el estado;
- Establecer un sistema de precios y un régimen impositivo compatibles con el mercado;
- No imponer restricciones a las importaciones;
- No subordinar los permisos a la Inversión Extranjera Directa a transferencias de tecnología o asociación con empresas locales;

- Levantar el control de precios en el sector agropecuario.¹

Como parte de su ingreso a la OMC, China recibe beneficios para sus relaciones comerciales:

- Estados Unidos le otorga la cláusula de nación más favorecida (NMF). Previamente, China tenía esa categoría pero estaba sujeta a renovación anual por el Congreso de los Estados Unidos;
- Algunos de los socios comerciales de China deberán eliminar la mayor parte de las restricciones cuantitativas que imponen a las importaciones chinas;
- Las cuotas que se aplican a las importaciones de textiles y las prendas de vestir se eliminarán de conformidad con el Acuerdo correspondiente;
- Otras restricciones se eliminarán en función de los calendarios negociados.
- A partir de su ingreso y aunque su economía no sea aún reconocida como de mercado,

China puede acogerse al mecanismo de disputas de la OMC para proteger sus intereses comerciales y participar en negociaciones multilaterales sobre normas comerciales y futuras liberalizaciones del comercio.

A partir de su ingreso, China se compromete a realizar una serie de reformas y adecuaciones para que su economía sea reconocida como de mercado e integrarse plenamente al sistema multilateral.

Los principales compromisos asumidos son:

Condiciones de orden general:

- Se reducirá el arancel promedio de 31% a 17%;

¹ La información sobre las condiciones y compromisos para la adhesión de China a la OMC se basan en el Informe del Grupo de Trabajo sobre la Adhesión de China. OMC. WT/ACC/CHN/49. 1º de octubre de 2001.

- Se eliminarán las medidas de protección no arancelarias;

- China se compromete a incrementar la transparencia de los regímenes de comercio e inversiones, a hacer cumplir únicamente las leyes, reglamentos y demás medidas que se refieran o afecten al comercio de mercancías, los servicios, o el control cambiario que se hayan publicado con el propósito de que puedan ser obtenidas con facilidad por los demás Miembros de la OMC, los particulares y las empresas;

- China aplicará y administrará de forma uniforme, imparcial y razonable todas las leyes, reglamentos y demás medidas de su Gobierno central, así como los reglamentos, normas y demás medidas.

Controles de precios:

China permitirá que las fuerzas del mercado determinen los precios de las mercancías y servicios de cualquier sector que sean objeto de comercio exterior y eliminará las prácticas de precios múltiples para tales mercancías y servicios.

Medidas no arancelarias:

China cumplirá el programa de eliminación progresiva de medidas de protección arancelaria. Durante los períodos de transición especificados en el Acuerdo, la protección otorgada no aumentará, ni se ampliará su dimensión, alcance o duración, ni se aplicarán nuevas medidas, salvo en conformidad con las disposiciones del Acuerdo sobre la OMC.

Industria:

- China eliminará las restricciones cuantitativas sobre productos industriales y recortará el arancel medio del 24,6% al 9,4% para 2005;

- Suscribirá el Acuerdo sobre Tecnología de la Información, lo que se traducirá en la eliminación de todos los aranceles sobre los equipos de telecomunicaciones, semiconductores, computadoras y equipo informático y otros productos relacionados con la tecnología de la información;

Servicios:

- Se abrirá el sector servicios (más cerrado al comercio exterior que el de bienes) a los proveedores extranjeros de servicios en los sectores de telecomunicaciones, servicios financieros, distribución y otras actividades.

Agro:

- Se reducirán los aranceles para productos sensibles que gozan de un tratamiento especial (en el caso de los cereales, el compromiso de reducción es del 80% al 65%);

- Se aumentará el volumen de contingentes que ingresan al país con menor arancel que el promedio;

- Se eliminarán subsidios a exportaciones agrícolas;

- Se eliminarán los controles de precios agropecuarios.

Comercio interno:

Tendrá lugar una liberalización progresiva del comercio interno para que todas las empresas de China tengan derecho a tener actividades comerciales con todo tipo de mercancías en todo el territorio aduanero de China, salvo para algunas mercancías que se especifican en el Acuerdo.

Subsidios:

- Se eliminarán todas las subvenciones no autorizadas (incluidas las que se aplican a las empresas estatales) y se exigirá a las empresas del Estado que realicen sus operaciones con criterios comerciales.

- China notificará a la OMC todas las subvenciones según el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (“Acuerdo SMC”), que se concedan o mantengan en su territorio, ordenadas por productos específicos.

Inversiones externas:

- Se concederá a los particulares y empresas extranjeros y a las empresas financiadas con capital extranjero un trato no menos favorable que el concedido a los demás particulares y empresas en lo que respecta:

a) a la adquisición de los insumos, las mercancías y los servicios necesarios para la producción, y a las condiciones en que producen, comercializan o venden sus mercancías en el mercado interno y para la exportación; y

b) a los precios y la disponibilidad de mercancías y servicios facilitados por autoridades nacionales y subnacionales y por empresas públicas o estatales en sectores tales como el transporte, la energía, las telecomunicaciones básicas, otros servicios públicos y los factores de producción.

Zonas Económicas Especiales (ZEE):

- China aplicará a los productos introducidos desde Zonas Económicas Especiales las mismas cargas y medidas que los que se imponen a los introducidos desde el exterior;

- China notificará a la OMC todas las leyes, reglamentos y demás medidas relativas a sus ZEE, enumerando estas Zonas por su nombre e indicando los límites geográficos que las definen.

Propiedad intelectual:

Desde la fecha de su admisión, China aplicará plenamente el Acuerdo sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC).

Tecnología:

China suscribirá el Acuerdo sobre Tecnología de la Información, lo que se traducirá en la eliminación de todos los aranceles sobre los equipos de telecomunicaciones, semiconductores, computadoras y equipos informáticos y otros productos relacionados con la tecnología de la información.

Salvaguardias:

- Se dispone un mecanismo transitorio de salvaguardia para productos específicos, que estará en vigor durante doce años. Por el mismo, los socios comerciales de China pueden imponer restricciones a las importaciones chinas cuando consideren que existe “distorsión o peligro de distorsión de los mercados”. Este es un régimen más estricto que el establecido por la normativa general de la OMC, según la cual solo pueden imponerse restricciones a las importaciones si existe “daño grave” o “amenaza de daño grave”;

- Ese mecanismo indica que si un país establece salvaguardias, otros países pueden también hacer lo propio para prevenir que las exportaciones chinas que no pueden ingresar al primer país se dirijan hacia su propio mercado. En este caso, el país no necesita demostrar que existen distorsiones en el mercado;

- Si bien las cuotas a las exportaciones chinas de textiles y vestido deberán haberse eliminado en enero de 2005, hasta finales de 2008 regirá un mecanismo especial de salvaguardia que permite limitar las importaciones de China cuando provoquen distorsiones del mercado;

- En tanto la economía china no sea reconocida como de mercado, los países pueden recurrir a la acusación de *dumping* cuando consideren que los exportadores chinos están recibiendo subvenciones, y para ello podrán tomar como referencia los precios o los costos de productos similares en terceros países, en lugar de los precios de los productos chinos.

Consecuencias de la pertenencia a la OMC

Para China, la consecuencia más evidente de la integración a la OMC es la pérdida o reducción de numerosos instrumentos que utilizó durante décadas para promover el crecimiento económico y la mejora de las condiciones sociales de la población.

Entre esos instrumentos se encuentran el proteccionismo destinado a proteger al agro y a sectores considerados estratégicos y las políticas de subsidios directos a empresas o sectores utilizados principalmente para apoyar empresas públicas o privadas locales y extranjeras vinculadas con los objetivos de política económica.

En este punto es necesario tener en cuenta el cambio de condiciones macroeconómicas en China entre el momento en que ingresó en la OMC y la actualidad.

En el último tramo del siglo XX, China tenía un crecimiento sostenido y aparecía ante los inversores y observadores como la economía que había sorteado indemne la crisis asiática que estalló en 1997 y afectó a economías en crecimiento consideradas ejemplares, especialmente en el caso de Corea del Sur.

A comienzos del presente siglo, el crecimiento de la economía china se aceleró y las mejoras en la producción, el empleo y el ingreso permitieron absorber los costos derivados del desplazamiento de empresas y regiones con dificultades para adaptarse a los niveles de competitividad que exigen la creciente competencia derivada de la apertura externa y de la expansión de las empresas privadas locales y extranjeras en sectores anteriormente subsidiados o protegidos.

En la actualidad, la situación es diferente, considerando que la tasa de crecimiento se redujo y que el desplazamiento de empresas públicas no competitivas que lleva adelante el gobierno está provocando respuestas políticas y sociales.

En este contexto, el programa de adaptación de las normativas a las exigencias de la OMC puede encontrar mayores obstáculos que los que tuvo en los primeros años de implementación.

Pero, por otra parte, China recibe y recibirá beneficios de su adaptación, especialmente si logra el reconocimiento de economía de mercado.

En primer lugar, se reducirán las discriminaciones y penalizaciones para sus exportaciones en los mercados externos, que hasta el momento (noviembre de 2016), son viables por el hecho de que sus socios comerciales consideran que utiliza instrumentos de promoción y protección que no se corresponden con una economía de mercado.

También tendrá un mejor acceso a otros mercados y, en tanto cumpla sus compromisos en materia de propiedad intelectual, ampliará sus posibilidades de recibir tecnología.

Los socios comerciales también tendrán beneficios y costos. Entre los primeros se cuentan la reducción de los subsidios y el proteccionismo, que apoyan la competitividad de las empresas chinas y restringen el acceso a su mercado.

Los inversores externos en China se beneficiarán con un mayor acceso a sectores ahora restringidos así como un tratamiento legal más favorable.

Como contrapartida, perderán instrumentos de defensa ante la competencia de las exportaciones chinas y deberán aumentar la apertura de sus mercados a las inversiones del país asiático.

Cambio del escenario desde el ingreso en 2001

Entre el ingreso de China a la OMC, en 2001, y el año en que debería ser reconocida como economía de mercado, se han producido transformaciones que modifican el campo de las negociaciones económicas internacionales.

En términos institucionales, cuenta el fracaso de la Ronda Ministerial de la OMC desarrollada en Cancún en 2003, a partir del cual las negociaciones multilaterales no tuvieron un avance significativo.

Esta situación promovió la firma de tratados de libre comercio por parte de numerosos países y asociaciones de naciones, en busca de acceso a mercados a cambio de apertura de los mercados propios.

China participó activamente en este movimiento y ha acumulado 32 TLCs, incluidos tres con países latinoamericanos, y tiene otros más en negociación.

A esto se suma su iniciativa para la formación de una Asociación Regional Económica Completa (RCEP según sus siglas en inglés) que convoca a países asiáticos y de otras regiones.

Esto indica que los acuerdos bilaterales y regionales han adquirido un papel relevante y creciente en las negociaciones económicas entre países frente a las multilaterales, aunque esto no significa una pérdida de relevancia para las que se desarrollan en la OMC.

Un segundo cambio relevante ha sido el del ciclo económico-comercial mundial. A comienzos del presente siglo, la economía mundial comenzó una fase expansiva para la cual fue

decisivo el crecimiento chino, así como China se benefició con la ampliación de la demanda de sus socios comerciales. Este escenario facilita las negociaciones económicas y la absorción de los costos que implican las transformaciones productivas y regionales asociadas con la apertura económica.

La crisis iniciada en 2008 modificó sustancialmente este cuadro sumiendo, primero, a los países más desarrollados en el bajo crecimiento o la recesión, y luego provocando una caída en las tasas de crecimiento en los de menor desarrollo relativo. Como consecuencia, se acentuaron las tendencias comerciales proteccionistas y las protestas laborales y sociales ante las políticas de apertura.

Esto sucede además, cuando sectores del aparato productivo chino registran niveles importantes de sobreproducción que se están traduciendo en ventas externas más agresivas, como sucede particularmente en el mercado del acero, donde numerosos productores, incluyendo los de Argentina y América Latina, han denunciado prácticas de *dumping* y llamado la atención sobre la vulnerabilidad de las industrias locales.

En este nuevo contexto, el reconocimiento de China como economía de mercado y la aceptación de la creciente competitividad de su industria serán más difíciles de tramitar.

China con estatus de Economía de Mercado después de 2016: sus efectos en investigaciones de *dumping*

Karina Fiezzoni

Introducción

Actualmente, los países que más inician investigaciones por *antidumping* son: India, Estados Unidos, Unión Europea, Brasil y Argentina –representando el 51% de las investigaciones notificadas a la Organización Mundial del Comercio (OMC)¹. Si se contemplan los países miembros que más medidas *antidumping* han aplicado, solamente varía la posición de Argentina por sobre Brasil (los cinco países presentan el 53% de la totalidad de las medidas impuestas)². La República Popular China resulta ser el principal país afectado en el mundo por este tipo de investigaciones, representando el 22,5% de la totalidad de los 3.240 casos iniciados entre 1995 y 2015 y de los cuales los mencionados países le han aplicado el 59% de las medidas.³ De este último porcentaje Argentina le ha impuesto 75 medidas.

Lo expuesto se debe en gran parte a que China es el mayor exportador del mundo y que de acuerdo con el Protocolo de Doha, es considerado como un país sin economía de mercado (“SEM” o “ENM”) por lo que en las investigaciones de *dumping* se suele comparar los valores normales de

¹ WTO, Las medidas *antidumping*. Iniciación de investigaciones *antidumping*. Estadística sobre *dumping*: Iniciación de investigaciones por Miembro que haya presentado un informe (desde 01/01/1995-31/12/2015), https://www.wto.org/spanish/tratop_s/adp_s/adp_s.htm (consultado el 02/10/2016)

² WTO, Las medidas *antidumping*. Iniciación de investigaciones *antidumping*. Estadística sobre *dumping*: Medidas *antidumping* por Miembro que haya presentado un informe (desde 01/01/1995-31/12/2015), https://www.wto.org/spanish/tratop_s/adp_s/adp_s.htm (consultado el 02/10/2016)

³ WTO, Las medidas *antidumping*. Iniciación de investigaciones *antidumping*. Estadística sobre *dumping*: Medidas *antidumping*: por Miembro que haya presentado un informe/país afectado (desde 01/01/1995-31/12/2015), https://www.wto.org/spanish/tratop_s/adp_s/adp_s.htm (consultado el 02/10/2016)

un tercer país sustituto (y no los del productor chino) con los precios FOB (Free on Board) de exportaciones chinas, lo cual conlleva a que exista *dumping* y que el margen de este sea mayor.

El mencionado protocolo prevería que China sea considerada como ENM por un período de quince años, es decir, hasta diciembre de 2016 o por un plazo menor si los miembros de la OMC reconocen a China o a un sector de su economía como economía de mercado (“EM”).

Actualmente, la mayor parte de los analistas reconocen que el país ha logrado avances impresionantes para convertirse en un mercado más abierto y que se ha esforzado por reducir la intervención estatal en la gestión de la economía. No obstante ello, atento la redacción del protocolo y considerando el informe de la Secretaría con relación al examen de las políticas comerciales de China de fecha 22 de julio del 2016 realizadas en el marco de la OMC,⁴ los países miembros de la OMC están analizando si el 11 de diciembre de 2016 se debe considerar o no a China como EM⁵.

Análisis del Protocolo de acceso de la República Popular de China a la OMC

El 11 de diciembre de 2001 China se convirtió en miembro de la OMC, implicando un hito en la historia del sistema de comercio multilateral y para dicho país, el compromiso de contraer una serie de obligaciones durante las negociaciones que se plasmaron en el Protocolo y en sus anexos jurídicamente vinculantes. Las obligaciones que asumió China implican adecuar su

⁴ OMC, Examen de las Políticas Comerciales. Informe de la Secretaría, Órgano de Examen de las Políticas Comerciales, WT/TPR/S/342, 15/06/16, https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tp_r_s/tp442_s.htm (consultado el 02/10/2016).

⁵ De los exámenes de las políticas comerciales de China de fecha 22 de julio de 2016, el Presidente de la OMC expuso que *“Durante el examen,....han elogiado a China por haber llevado a cabo reformas estructurales que han permitido que el mercado desempeñe un papel más decisivo.No obstante, en opinión de algunos Miembros, el ritmo de las reformas ha disminuido y estas no han sido tan amplias como deberían ser, por lo que las fuerzas del mercado se han visto perjudicadas en varios sectores. Los Miembros han observado que el Estado sigue ejerciendo un papel muy activo en la economía de China, ya que las ramas de producción nacional (incluidas las controladas por empresas estatales) se benefician de varias medidas de ayuda, como el crédito.”* OMC, Exámenes de las Políticas Comerciales: China. Observaciones formuladas por el Presidente a modo de conclusión, https://www.wto.org/spanish/tratop_s/tp_r_s/tp442_crc_s.htm (consultado el 02/10/2016).

régimen jurídico a las normas de la OMC, que se basan en los principios de la economía de mercado, en pro de la competencia y la no discriminación⁶.

En relación con el estatus de ENM y la comparabilidad de precios en las investigaciones de *dumping*, surge del párrafo 15 del Protocolo: “*Comparabilidad de los precios para determinar las subvenciones y el dumping. En los procedimientos relacionados con importaciones de origen chino en un Miembro de la OMC se aplicarán el artículo VI del GATT de 1994, el Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (“Acuerdo Antidumping”) y el Acuerdo SMC, en conformidad con lo siguiente:*

a) Para determinar la comparabilidad de los precios, de conformidad con el artículo VI del GATT de 1994 y el Acuerdo Antidumping, el Miembro de la OMC importador utilizará o bien los precios o los costos en China de la rama de producción objeto de la investigación, o una metodología que no se base en una comparación estricta con los precios internos o los costos en China, sobre la base de las siguientes normas:

i) si los productores sometidos a investigación pueden demostrar claramente que en la rama de producción que produce el producto similar prevalecen las condiciones de una economía de mercado en lo que respecta a la manufactura, la producción y la venta de tal producto, el Miembro de la OMC utilizará los precios o costos en China de la rama de producción sometida a investigación para determinar la comparabilidad de los precios;

ii) el Miembro de la OMC importador podrá utilizar una metodología que no se base en una comparación estricta con los precios internos o los costos en China si los productores sometidos a investigación no pueden demostrar claramente que prevalecen en la rama de producción que produce el producto similar las condiciones de una economía de mercado en lo que respecta a la manufactura, la producción y la venta de tal producto...

⁶ Barbara Barone, Análisis en profundidad. El debate sobre la condición de economía de mercado de China cobra intensidad, Dirección General de Políticas Exteriores del Parlamento Europeo, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/570453/EXPO_IDA\(2015\)570453_ES.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/570453/EXPO_IDA(2015)570453_ES.pdf) (consultado el 02/10/2016).

c) El Miembro de la OMC importador notificará las metodologías utilizadas de conformidad con el apartado a) al Comité de Prácticas Antidumping y las utilizadas de conformidad con el apartado b) al Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias.

d) Una vez que China haya establecido, de conformidad con la legislación nacional del Miembro de la OMC importador, que tiene una economía de mercado, se dejarán sin efecto las disposiciones del apartado a) siempre que la legislación nacional del Miembro importador contenga criterios de economía de mercado en la fecha de la adhesión. En cualquier caso, las disposiciones del apartado a) ii) expirarán una vez transcurridos 15 años desde la fecha de la adhesión. Además, en caso de que China establezca, de conformidad con la legislación nacional del Miembro de la OMC importador, que en una rama de producción o en un sector determinado prevalecen unas condiciones de economía de mercado, dejarán de aplicarse a esa rama de producción o sector las disposiciones del apartado a) referentes a las economías que no son de mercado”.⁷

El Protocolo introduce normas específicas, que difieren de lo estipulado en la segunda disposición suplementaria al Artículo VI, párrafo 1 del GATT⁸ (la “Adición al Art. VI”), que tienen consecuencias fundamentales para China: (i) el Protocolo permite aplicar a China el estatus de SEM y la carga probatoria recae sobre los exportadores chinos que deberán demostrar que se desenvuelven en una EM, y (ii) en virtud del apartado 15 (d), el Protocolo se establece hasta cuando se considera China SEM, dependiendo de la definición de EM dada por la legislación de cada país miembro, en lugar de utilizar la definición más restrictiva contenida en la Adición al Art. VI.

⁷ OMC, Adhesión de la República Popular China, Decisión de 10 de noviembre de 2001, WT/L/432, https://www.wto.org/spanish/thewto_s/acc_s/completeacc_s.htm#chn(consultado el 02/10/2016).

⁸ Párrafo 1, apartado 2 de la adición al artículo VI del GATT surge que: “[...] en el caso de importaciones procedentes de un país cuyo comercio es objeto de un monopolio completo o casi completo y en el que todos los precios interiores los fija el Estado, la determinación de la comparabilidad de los precios a los fines del párrafo 1 puede ofrecer dificultades especiales y que, en tales casos, las partes contratantes importadoras pueden juzgar necesario tener en cuenta la posibilidad de que una comparación exacta con los precios interiores de dicho país no sea siempre apropiada”.

Por lo cual, se establece que el país importador debe utilizar los precios y costos registrados en China, si los productores chinos sometidos a investigación de *dumping* pueden demostrar que ese sector de la economía, en donde se desenvuelven, prevalecen las condiciones de una EM.

De no poder demostrarlo, en el apartado 15 (a) se introducen algunas disposiciones que facultan a los miembros de la OMC a aplicar una metodología que no se basa en una comparación de precios internos o los costos en China con sus precios de exportación. Con lo cual la carga de la prueba recae sobre los productores/exportadores chinos y de probarse que en un sector determinado prevalecen condiciones de EM en una investigación de *dumping*, el Protocolo establece que ese reconocimiento debe ser mantenido en cualquier investigación posterior de dicho país miembro que involucre a ese sector de la economía.

Además, se acuerda que las disposiciones del protocolo que permiten recurrir a metodologías de ENM expirarán (al dejarse sin efecto el apartado a) del párrafo 15) si China es declarada como una EM bajo la ley nacional del país importador. Por otra parte, la última oración del apartado 15 (d) ratifica lo expuesto al depender de lo que regule la normativa local. Ello es así, debido a que la OMC no dispone de normas que definan la EM ni que especifiquen qué requisitos deben cumplir los países para ser considerados EM⁹.

Por último, se establece que transcurridos 15 años después de la fecha de adhesión de China, expirarán las condiciones que han de respetarse cuando se aplique una metodología que

⁹ La OMC no da una definición ni establece las condiciones que deben cumplir los países para ser considerados EM. En su lugar, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) define “economía de mercado” como la economía de un país que depende en gran medida de las fuerzas del mercado para determinar los niveles de producción, el consumo, la inversión y el ahorro, sin la intervención del gobierno. Y define a la “economía no de mercado” a la economía nacional en la que el gobierno busca determinar la actividad económica en gran medida a través de un mecanismo de planificación central, como en la ex Unión Soviética, en contraste con una economía de mercado que depende en gran medida de las fuerzas del mercado para asignar los recursos productivos. En una economía “no de mercado”, los objetivos de producción, precios, costos, asignación de las inversiones, materias primas, mano de obra, el comercio internacional y la mayoría de los otros agregados económicos son manipulados dentro de un plan económico nacional elaborado por una autoridad central de planificación; por lo tanto, el sector público hace que las decisiones importantes que afectan a la oferta y demanda en la economía nacional. UNCTAD, Glossary of Customs Terms, <http://www.asycuda.org/cuglossa.asp?term=market+economy&submit1=Search>, (consultado el 02/10/2016).

no se basa en una comparación estricta con los precios internos o los costos en China (apartado (a) (ii) del párrafo 15 del protocolo). La cláusula de expiración solo se refiere específicamente a dicho apartado, por lo que se discute si el resto del apartado (a) sobre la comparabilidad de los precios para determinar el *dumping* continua vigente o no, para que le permitan a los países miembros poder seguir aplicando una metodología especial para los países SEM o si vencido dicho plazo China adquiere automáticamente el reconocimiento como EM en las investigaciones de *dumping*.

Análisis del párrafo 15 del Protocolo de Adhesión de China y posibles consecuencias

En el párrafo 15 apartado (d) del protocolo se mencionan las condiciones por las cuales el apartado 15 (a) expirará y cuándo el estatus de EM puede ser concedido a China. El apartado 15 (d) se puede dividir en tres partes para su análisis. La primera y la tercera parte presentan dos situaciones en las que el tratamiento especial de China bajo el apartado 15 (a) se debe dejar de lado. La primera frase presenta las condiciones para alcanzar el estatus de EM del país en toda la economía china, mientras que la tercera frase hace inaplicable el apartado 15 (a) únicamente al sector de la economía en cuestión. Para la inaplicabilidad del apartado 15 (a), estas dos frases requieren que China o un sector productivo se desarrollen en una EM de conformidad con el derecho interno del país miembro de la OMC. Sin embargo, la segunda oración del apartado 15 (d), parece limitar la situación planteada en la primera oración, ya que solo se hace referencia al apartado (a) (ii). Este último prescribe las condiciones que han de respetarse cuando se aplique una metodología que no se base en una comparación estricta con los precios internos o los costos en China. Lo expuesto ha dado origen a diferentes opiniones sobre la vigencia del resto de la totalidad del párrafo 15, que permitirían que los miembros de la OMC puedan seguir aplicando una metodología para un país SEM en las investigaciones *antidumping* concernientes a China.

Según Barbara Barone, la ambigüedad del párrafo 15 parece haber sido intencionada, y refleja un compromiso entre los Estados Unidos y China en la mesa de negociaciones previas a la adhesión de China a la OMC. En una versión anterior del párrafo 15, apartado (d), la cláusula de

expiración se aplicaba a la totalidad del apartado (a). En cambio, el compromiso final establece el plazo únicamente para un apartado específico: el apartado (a), inciso (ii).¹⁰

Para algunos autores, la segunda oración del apartado 15 (d) ha sido interpretada como el establecimiento de una fecha límite al trato de China como país SEM. Se basan en el análisis entre el apartado 15 (d) y el apartado 15 (a) (ii), que permite el uso de metodologías alternativas en la determinación del valor normal.¹¹ Por lo tanto, la condición de EM debe concederse a China después de diciembre de 2016, y el estatus de ENM podría imponerse solamente si el país importador puede demostrar que las condiciones de la Adición al Art. VI son aplicables a China¹².

Otra interpretación consiste en que el otorgamiento de economía de mercado según lo previsto en la primera oración del apartado 15 (d) establece la inaplicabilidad de todo el apartado 15 (a), mientras que la segunda frase del apartado 15 (d) sólo establece una fecha de caducidad respecto del párrafo (a) (ii). En efecto, el tratamiento se encuentra no sólo en el párrafo (a) (ii), sino también en la parte introductoria del párrafo 15 (a), por lo que quedaría inalterable esto último después de la fecha límite de 2016. Por otra parte, la segunda oración del párrafo 15 (d) no tiene efecto sobre el resto de la aplicación del párrafo 15 (d), incluyendo el procedimiento para conceder EM a un sector, que aún requiere que China cumpla con los requisitos de la ley nacional para que obtenga el trato de EM.

¹⁰ Barbara Barone, Análisis en Profundidad. El debate sobre la condición de economía de mercado de China cobra intensidad, Dirección General de Políticas exteriores. Departamento Temático. European Parliament, DG EXPO/B/PolDep/Note/2015_330, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/570453/EXPO_IDA\(2015\)570453_ES.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/570453/EXPO_IDA(2015)570453_ES.pdf) (consultado el 02/10/2016).

¹¹ Rao Weijia, China's Market Economy Status under WTO, *Antidumping Laws after 2016*, Tsinghua China Law Review vol. 5, 2013.

¹² Laura Puccio, Granting Market Economy Status to China, Servicio de Investigación del Parlamento Europeo, noviembre 2015, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/571325/EPRS_IDA\(2015\)571325_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/571325/EPRS_IDA(2015)571325_EN.pdf)(consultado el 02/10/2016).

Por lo que la fecha límite del 2016 no implicará el otorgamiento automático del estatus de EM.¹³ O'Connor considera que con respecto a las implicancias legales de la expiración del párrafo 15 (a) (ii), el único efecto sería que las autoridades nacionales del país importador podrán decidir qué metodología van a utilizar si los exportadores chinos no prueban que prevalecen las condiciones de EM¹⁴. Esta postura se funda en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (la "Convención"), en sus artículos 31¹⁵ y 32¹⁶, y en la redacción del párrafo 15 (d) que alegan es lo suficientemente clara para considerar que el artículo 15 (a) (i) continuaría vigente después de diciembre de 2016.

Otra posible interpretación sobre las consecuencias legales por la expiración a la vigencia del apartado 15 (a) (ii), sería un cambio en la carga de la prueba. Después de 2016, el país importador debería probar que las firmas chinas aún operan en condiciones de SEM.¹⁷

Con respecto a la metodología que se debería utilizar para probar que continúan los exportadores chinos desarrollándose en una EM, podría ser: (1) las reglas de la Adición al

¹³ Bernard O'Connor, Market-economy status for China is not automatic, Vox (CEPR policy portal), 27 November 2011.

¹⁴ O'Connor, The Mith of China and Market Economy Status in 2016, NCTM, 2015, <http://worldtradelaw.typepad.com/files/oconnorresponse.pdf> (consultado el 02/10/2016).

¹⁵ Artículo 31. Regla general de interpretación. 1. Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin. 2. Para los efectos de la interpretación de un tratado, el contexto comprenderá, además del texto, incluidos su preámbulo y anexos: a) todo acuerdo que se refiera al tratado y haya sido concertado entre todas las partes con motivo de la celebración del tratado; b) todo instrumento formulado por una o más partes con motivo de la celebración del tratado y aceptado por las demás como instrumento referente al tratado. 3. Juntamente con el contexto, habrá de tenerse en cuenta; a) todo acuerdo ulterior entre las partes acerca de la interpretación del tratado o de la aplicación de sus disposiciones; b) toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado; c) toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado; d) toda forma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes. 4. Se dará a un término un sentido especial si consta que tal fue la intención de las partes.

¹⁶ Artículo 32. Medios de interpretación complementarios. Se podrán acudir a medios de interpretación complementarios, en particular a los trabajos preparatorios del tratado y a las circunstancias de su celebración, para confirmar el sentido resultante de la aplicación del artículo 31, o para determinar el sentido cuando la interpretación dada de conformidad con el artículo 31: a) deje ambiguo u oscuro el sentido; o b) conduzca a un resultado manifiestamente absurdo o irrazonable.

¹⁷ Laura Puccio, Granting Market Economy Status to China, Servicio de Investigación del Parlamento Europeo, noviembre 2015, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/571325/EPRS_IDA\(2015\)571325_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/571325/EPRS_IDA(2015)571325_EN.pdf)(consultado el 02/10/2016).

Artículo VI o (2) el derecho local. La segunda interpretación podría derivarse del hecho de que las condiciones de EM, en virtud del artículo 15 (d), se definen siguiendo la ley nacional, y este apartado se mantiene sin cambios después de 2016. En consecuencia, China aún tendría que ser evaluada utilizando los criterios de la legislación local de acuerdo con la primera frase del apartado 15 (d).

Por lo expuesto, a partir del 11 de diciembre de 2016, se podrían dar los siguientes escenarios, de acuerdo con lo señalado y considerando las legislaciones nacionales de los países miembros:

1. China no obtiene automáticamente la condición de economía de mercado salvo que se cumplan las condiciones contempladas en el apartado 15 (d).

Los miembros de la OMC pueden seguir aplicando metodologías (incluida la del país análogo) que no tengan en cuenta los precios y costos chinos.¹⁸ Estados Unidos estaría optando por esta posición si se toma en consideración lo expuesto por el Representante de la Oficina Comercial de Estados Unidos durante las observaciones al Examen de las Políticas Comerciales de China, en julio, al indicar por primera vez que Estados Unidos no concedería automáticamente a China el estatus de EM a fines de este año. Lo realmente curioso fue que el funcionario chino presente en esa reunión, estuvo de acuerdo con ese argumento, afirmando que la expiración del Protocolo no requería la concesión automáticamente de EM a China por parte de los países.¹⁹ En igual postura se encontraría India, que considera a China como ENM.²⁰

¹⁸ O'Connor, Bernard, Market Economy Status for China is not Automatic, 27 November 2011, <http://www.voxeu.org/article/china-market-economy> (consultado el 02/10/2016).

¹⁹ U.S.-China Economic and Security Review Commission, Economics and Trade Bulletin, 8 de agosto de 2016, <http://www.uscc.gov/trade-bulletin/august-2016-trade-bulletin>(consultado el 02/10/2016).

²⁰ Laura Puccio, Granting Market Economy Status to China, Servicio de Investigación del Parlamento Europeo, noviembre 2015, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/571325/EPRS_IDA\(2015\)571325_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/571325/EPRS_IDA(2015)571325_EN.pdf) (consultado el 02/10/2016).

2. China no obtiene automáticamente la condición de economía de mercado, los países miembros de la OMC solo pueden seguir aplicando una metodología alternativa en determinadas condiciones.

La expiración del apartado 15 (a) (ii) implica que debe cesar la aplicación general de la metodología del país análogo por parte de los países miembros de la OMC. Por lo que si se analiza el apartado 15 (a), junto con el párrafo 150 del informe del Grupo de Trabajo²¹, se podría concluir que se puedan aplicar metodologías alternativas en determinadas situaciones a fin de garantizar una “comparación justa” de los precios. Esta podría ser la postura de Canadá, ya que había establecido que China integrara la *Special Import Measures Act* (al ser China considerada como ENM) hasta fines de 2016, pero esa fecha límite fue dejada sin efecto, y los productores canadienses deben probar que China no es EM en las investigaciones de *dumping*.

China obtiene la condición de economía de mercado

Varios países ya han reconocido a China como EM, como Nueva Zelandia, Australia, Perú, Chile, Costa Rica, países del Asean, etc.²², aunque no todos han integrado ese acuerdo a la normativa interna, por lo que no lo aplican en las investigaciones de *dumping* como sucede con

²¹ Párrafo 150 del informe del Grupo de Trabajo sobre la Adhesión de China: “Varios miembros del Grupo de Trabajo señalaron que China seguía inmersa en el proceso de transición hacia una plena economía de mercado. Esos miembros observaron que, en esas circunstancias, podría ser especialmente difícil determinar, en una investigación *antidumping* o en materia de derechos compensatorios, la comparabilidad de los costos y de los precios si se trata de las importaciones de origen chino que realiza un Miembro de la OMC. Esos miembros declararon que, en tales casos, podía ser necesario que el Miembro de la OMC importador tuviera en cuenta la posibilidad de que no siempre sería adecuada una comparación estricta con los costos y precios internos de China.” OMC, Informe del Grupo de Trabajo sobre la Adhesión de China, WT/ACC/CHN/49, 1/10/01;

https://www.wto.org/spanish/thewto_s/acc_s/completeacc_s.htm#chn (consultado el 02/10/2016)

²² Algunos de los países que han concedido a China el estatus de EM: Qatar, Argelia, Kazajstán, Kuwait, Sudáfrica, Chile, Kenia, Laos, Singapur Antigua y Barbuda, Arabia Saudita, Corea del Sur, República de Liberia, Argentina, Dominica, Macau, Rusia, Armenia, Egipto, Malasia, Santa Lucía, Australia, Emiratos Árabes Unidos, Sierra Leona, Bahamas, Fiji, Myanmar, Filipinas, Micronesia, Sudán, Barbados, Gabón, Namibia, Surinam, Benin, Granada, Tailandia, Guyana, Nigeria, Togo, Botswana, Hong Kong, Noruega, Trinidad y Tobago, Brasil, Indonesia, Nueva Zelandia, Ucrania, Brunei, Islandia, Omán, Venezuela, Cabo Verde, Israel, Pakistán, Vietnam, Camboya, Perú, Zambia, Jamaica, etc. Citado en Abrao M. Arabe Neto e Fabrizio Sardelli Panzini, Consequencias do reconhecimento da China como economia de mercado, http://www.funccex.org.br/publicacoes/rbce/material/rbce/108_ANFP.pdf (consultado el 02/10/2016).

Brasil y Argentina. Esta postura implicaría que una vez que expire el párrafo 15, apartado a) (ii), no habría base jurídica para utilizar los datos de un tercer país después del 11 de diciembre de 2016, o para tratar a China como un país SEM. Esta postura sería la de China. También podría tener esta postura la División de Servicios Jurídicos de la Comisión Europea que ha expuesto que debe reconocer a China el estatus de EM a fines de este año, en cumplimiento del Protocolo²³ pero para ello la Comisión debe obtener el apoyo del Parlamento Europeo, el cual ya ha expresado su desaprobación en mayo de este año, votando en contra de conceder el estatus de EM a China²⁴.

La condición de economía de mercado de China se determinaría caso por caso

Como norma general, el trato de país SEM no sería posible pero se podrían realizar ajustes si existiesen pruebas de la distorsión de precios. Este sería el caso de Australia, que reconoció a China como EM en el período previo al Acuerdo de Libre Comercio; sin perjuicio de ello, Australia no se encuentra impedido de “remediar el dumping de productos de China”²⁵ realizando ajustes de costos para establecer los valores normales de las importaciones chinas en los casos *antidumping*.

Situación de Argentina: Reconocimiento a China como EM

El 17 de noviembre de 2004, durante una visita del jefe del estado chino, sobre la base del establecimiento y el desarrollo de una asociación estratégica, el Canciller chino Li Zhaoxing y el Ministro argentino de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Rafael Bielsa, firmaron un Memorándum de Entendimiento sobre la Cooperación en el Comercio y la Inversión

²³ U.S.-China Economic and Security Review Commission, Economics and Trade Bulletin, 8 de agosto de 2016, <http://www.uscc.gov/trade-bulletin/august-2016-trade-bulletin>

²⁴ Parlamento Europeo, Estatus de economía de mercado para China: el PE pide proteger a la industria europea, 12/05/16, <http://www.europarl.europa.eu/news/es/news-room/20160504IPR25859/%C2%BFes-china-una-econom%C3%ADa-de-mercado-el-pe-pide-proteger-a-la-industria-europea> (consultado el 02/10/2016).

²⁵ Peter Ryan, China trade arrangements questioned over steel, aluminium dumping, ABCNEWS, 27/9/16, <http://www.abc.net.au/news/2016-09-28/china-trade-arrangements-questioned-over-steel-dumping/7884026ht>

entre la República Popular China y la República Argentina que establece: “*En base al consenso entre el Presidente de la República Argentina, D. Néstor Kirchner, y el de la República Popular China, D. Hu Jintao, sobre el establecimiento y desarrollo de una relación estratégica entre las dos naciones, ambas deciden incrementar y promover la cooperación comercial y en materia de inversiones, de manera equilibrada y beneficiosa para ambas partes, teniendo en vista el objetivo de expandir su volumen en forma sustantiva. Para ello, Argentina y China acuerdan: Artículo 1. La República Argentina reconoce el estatuto de ‘economía de mercado’ a la República Popular China y declara su decisión de no aplicar ningún trato discriminatorio a las importaciones provenientes de la China*”.

Si bien la Argentina reconoció a la República Popular China como una EM, la autoridad no lo ha aplicado en las investigaciones de *dumping*, invocando que ese memorándum no se encuentra vigente hasta que no sea integrado a la normativa nacional (por lo cual debería ser aprobado por el Congreso y ratificado). A modo de ejemplo se pueden citar los Dictámenes Legales número 2504/04, 2447/05 y 41.484/08 del Área de Industria, Comercio y Minería emitidos en el marco de procedimientos de *dumping*.

Los mencionados dictámenes no han contemplado que, tal como menciona Omar Alberto Álvarez, la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969 –conforme a su artículo 2, inc. 1, ap. a)–, define un tratado como “*un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular*”. En consecuencia, no cabe duda de que un Memorándum de Entendimiento es un tratado de acuerdo con el derecho internacional, ya que la denominación asignada no cambia su naturaleza jurídica y se rige por el Derecho Internacional.²⁶

²⁶ Omar Alberto Álvarez, El acuerdo argentino-iraní sobre el caso AMIA. Expectativas y decepciones <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/pensar-en-derecho/revistas/2/el-acuerdo-argentino-irani-sobre-el-caso-amia-expectativas-y-decepciones.pdf> (consultado el 02/10/2016).

En relación con este tema, también Juan Galeano expuso que: “(...) *para la Convención existe tratado con prescindencia del modo elegido por los Estados de presentar el consentimiento para obligarse por él, así como también sin atender al cumplimiento de los recaudos exigidos por el derecho interno de cada Estado para llevar a cabo su celebración, con la salvedad no menor del art. 46*”.

El artículo 46 hace mención a que: “*El hecho de que el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado haya sido manifiesto en violación de una disposición de su derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados no podrá ser alegado por dicho Estado como vicio de su consentimiento, a menos que esa violación sea manifiesta y afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno*”. Se debe resaltar que ninguna violación a la competencia, ni vicio en el consentimiento ha sido argumentado en los mencionados dictámenes.

Sobre el particular, se aclara que si bien surge de la Constitución que para que un tratado internacional se perfeccione y forme parte de la ley suprema de la Nación, es preciso que el Poder Ejecutivo lo firme (artículo 99, inciso 11 de la Constitución Nacional) y que el Congreso de la Nación lo apruebe (artículo 75 inciso 22), la realidad nos muestra que esa no es la única forma en que la Argentina celebra tratados internacionales. Existe una práctica creciente en virtud de la cual el Poder Ejecutivo, o un funcionario administrativo de inferior rango de esa esfera de gobierno, perfecciona la voluntad del Estado de obligarse por un acuerdo, sin la aprobación previa del Congreso de la Nación. Los tratados celebrados de este modo son llamados tratados ejecutivos. Un claro ejemplo es la totalidad de los acuerdos celebrados con la República Popular China que ascienden a unos 126, de los cuales solo 18 observaron (aproximadamente un 14%) en su trámite el procedimiento previsto de la aprobación por el Congreso.²⁷

Por tal motivo, este tipo de tratados ejecutivos, al igual que los tratados aprobados por ley, integran los ordenamientos jurídicos internacionales, y por ende resulta aplicable el artículo 26

²⁷ Juan José Galeano, op.cit, pag. 20.

de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, que establece que “*todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe*”.

Ahora bien, quien tiene la capacidad para decidir si un tratado internacional se encuentra vigente o no es el Ministerio de Relaciones Exteriores de acuerdo con la Ley de Ministerios (ley 22.520) que en su artículo 18 establece que este ministerio tiene la competencia de: “(...) *Entender, desde el punto de vista de la política exterior, en la elaboración, registro e interpretación de los tratados, pactos, convenios, protocolos, acuerdos, arreglos o cualquier otro instrumento de naturaleza internacional, en todas las etapas de la negociación, adopción, adhesión, accesoión y denuncia.*”²⁸ Sobre el particular, la Dirección de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores informa que ese Memorándum se encuentra vigente en la página web del Ministerio de Relaciones Exteriores²⁹ y ello es así, además de todo lo argumentado, debido a que no surge del texto que deba ser ratificado o aprobado por “los órganos relevantes de cada país, ya sean el Congreso, el Parlamento u otros cuerpos (...) de conformidad con sus leyes”.

Carga de la Prueba de Productores/Exportadores de Países SEM o Países en Transición en la Argentina

Debido a que el memorándum no se encontraría vigente, la Argentina considera a China como ENM. Por lo cual en ese tipo de investigaciones se aplica el Decreto 1219/2006, que plasma los criterios objetivos por contemplar para los países SEM o en transición cuando estén involucrados en investigaciones por prácticas comerciales desleales bajo la forma de *dumping*. Más aún, el decreto hace expresa referencia al Protocolo, al mencionar que Argentina asumía la obligación de notificar las metodologías utilizadas al Comité de Prácticas Antidumping de la OMC, lo cual cumplió en 2006.

²⁸ Juan José Galeano, “La relación Argentina-China y los acuerdos ejecutivos: tres reflexiones que advierten sobre el desafío para los poderes del Estado de dar una respuesta constitucional adecuada”, *El Derecho*, 02/10/15, pág. 19.

²⁹ Ministerio de Relaciones Exteriores de la Argentina, Biblioteca Digital de Tratados, <http://tratados.mrecic.gov.ar/busqueda.php?consulta=sift&modo=c> (consultado el 02/10/2016).

El mencionado decreto establece que la resolución que declara la apertura de la investigación contra países con ENM debe individualizar el tercer país de economía de mercado considerado en la instancia previa a la apertura de investigación y la comunicación a las partes interesadas para que, en un plazo de diez días hábiles, efectúen comentarios que estimen pertinentes sobre la elección de dicho tercer sustituto considerado para esa etapa.

También presenta algunos requisitos legales, similares a los de Europa y a los de Estados Unidos, en los cuales los productores/exportadores podrán probar individualmente en las investigaciones de *dumping* que operan en condiciones de EM, sobre la base de pruebas positivas debidamente certificadas, que ayuden a la autoridad de aplicación a determinar si el valor normal puede ser determinado utilizando la información de ese productor/exportador, obteniendo un tratamiento especial.

A tal efecto, los exportadores deberán demostrar que:

a) Las decisiones de las empresas sobre precios, factores de costos (incluidos, por ejemplo, las materias primas, costo de tecnología y mano de obra), producción, ventas e inversión, se adoptan en respuestas a señales de mercado que reflejan la oferta y la demanda, sin interferencias del Estado;

b) Las empresas poseen exclusivamente un juego de libros contables básicos que se utilizan a todos los efectos y que son auditados con la adecuada independencia, conforme a los criterios normales en contabilidad internacional;

c) Los costos de producción y la situación financiera de las empresas no sufren distorsiones heredadas del sistema anterior de economía no sujeta a las leyes del mercado, y particularmente, en relación con la depreciación de activos, deudas incobrables, comercio de trueque y pago por compensación de deudas;

d) Las empresas en cuestión están sometidas a leyes relativas a la propiedad y la quiebra que garantizan la seguridad jurídica y la estabilidad necesarias para el financiamiento de las empresas;

e) Que las operaciones de cambio se efectúan a los tipos del mercado;

Es de resaltar que la enumeración precedente no es taxativa, pudiendo la autoridad de aplicación solicitar otras pruebas que considere pertinentes.

Si se analiza el segundo de los requisitos mencionados, se puede observar que surge del último informe de la Secretaría, en relación con el Examen de las Políticas Comerciales realizadas a China del 15 de junio de 2016, del párrafo 24 que: *“China aplica a nivel central y provincial controles de los precios de los productos y servicios que se considera que tienen una repercusión directa en la economía nacional y en los medios de subsistencia de la población. Estos controles adoptan dos formas: precios gubernamentales, que son fijados por las autoridades, y precios orientados por el Gobierno, que se establecen dentro de una banda. Los productos básicos y los servicios sometidos a control de precios están enumerados en el catálogo de precios establecidos por el Gobierno Central y en los catálogos de precios establecidos por los gobiernos locales. Desde el último examen, China ha liberalizado el precio de varias mercancías y servicios, como el precio en fábrica de los materiales explosivos, los gravámenes aplicados a algunos proyectos de construcción y los precios de los bienes para uso militar y las hojas de tabaco. Actualmente se aplican precios fijados por el Gobierno a los productos refinados del petróleo, al gas natural, a determinados medicamentos y a algunos servicios. Los productos considerados importantes para las reservas centrales (cereales, algodón, azúcar, seda de hilatura, petróleo crudo, petróleo elaborado y abonos químicos) han dejado de estar sujetos a precios fijados por el Gobierno”*. Por lo que se podría concluir que aun cuando es innegable que China ha llevado a cabo reformas estructurales que han permitido que el mercado desempeñe un papel más decisivo, aún se observa que el Estado sigue ejerciendo un papel muy activo en la economía de China, de acuerdo con lo que surge del mencionado informe.

Conclusión

El 11 de diciembre de 2016 expirará un apartado del párrafo 15 (a) (ii) del Protocolo, por lo que se están suscitando múltiples interpretaciones e inquietudes por parte de los países miembros,

debido a la relevancia de China en la economía mundial y a intereses que van más allá de lo jurídico, como los intereses económicos y los políticos.

De un análisis detallado del párrafo 15 del Protocolo, podría concluirse que el mero vencimiento del plazo estipulado en el párrafo 15 a) (ii) no podría conceder a China el estatus de EM. Ello es así debido a que si las partes hubieran contemplado esa posibilidad hubieran hecho referencia al párrafo 15 a) y no acotarlo al inciso (ii). Por otra parte, aplicando los artículos 31 y 32 de la Convención y contemplando lo expuesto por el Grupo de Trabajo en la preparación del Protocolo (párrafo 150), se puede arribar a la conclusión de que lo que se tuvo como intención fue evitar la comparabilidad de los costos y de los precios chinos si son controlados por el Estado.

Sin perjuicio de lo expuesto y tomando en consideración la firma del memorándum, la Argentina debería ser coherente con el reconocimiento realizado en 2004 y declarar a China como EM, pero con la salvedad que la autoridad pueda probar que ese sector no se desarrolla como EM (para lo cual debería modificar la normativa que regula las investigaciones de *dumping*). Para adaptar la normativa local, la Argentina dispondría de un año, ya que muy probablemente, la autoridad de aplicación podrá alegar en las investigaciones de *dumping* posteriores al 11 de diciembre de 2016, que el periodo investigado por la Dirección de Competencia Desleal es un año antes de la apertura, a los efectos de analizar el *dumping*, con lo cual durante ese período China no tenía el estatus de EM.

Cualquier decisión que el gobierno tome, tendrá costos y beneficios por evaluar, por un lado una relación estratégica entre ambas naciones y por el otro la protección de la producción local, protección que podría garantizarse por otros medios legales y validos de acuerdo con la normativa de la OMC.

La Cumbre del G20 en Hangzhou

María Cecilia Peralta y Nadia Radulovich

Introducción

El G20 es un foro de debate internacional que agrupa a 19 países: Australia, Brasil, Canadá, China, Francia, Alemania, India, Indonesia, Italia, Japón, Corea del Sur, México, Rusia, Arabia Saudita, Sudáfrica, Turquía, el Reino Unido, los Estados Unidos, y la Unión Europea. Es informal porque no hay instancias de votación ni hay una distribución del poder pre-establecida o formal.

El Grupo de los 20 fue creado en 1999 durante la cumbre de ministros y presidentes de bancos centrales del G7 (Estados Unidos, Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón y el Reino Unido). El Grupo surgió con la intención de ser un diálogo más abierto, incorporando a las economías emergentes más relevantes y en respuesta a las crisis financieras de finales de la década de 1990.

Hasta el estallido de la crisis asiática, el foro de discusión sobre el Sistema Monetario Internacional había sido el G7, pero una vez ocurrida la crisis financiera, se puso en evidencia que los problemas globales no se pueden resolver de manera unilateral.

Al ser un foro informal, la presidencia del G20 es rotativa y anual, por eso no tiene una secretaría permanente. El presidente anual del G20 se encarga de reunir la agenda con otros miembros siguiendo el desarrollo de la economía mundial, y durante el año se realizan reuniones de Ministros de Finanzas y Presidentes del Banco Central. Durante estas reuniones de alto nivel se discuten, en líneas generales, las mayores dificultades y las formas de fortalecer la economía mundial, mejorar la regulación financiera, la reforma de las instituciones financieras

internacionales, así como también temas ambientales, entre otros. En el marco de estas discusiones también se firman documentos de acuerdos globales o bilaterales.

Para asegurar la continuidad, la presidencia está sostenida por una “troika”: una secretaría temporal que coordina el trabajo y organiza las reuniones. La troika se compone de los países que “*eran los anfitriones del año pasado, del año actual y la próxima presidencia*”; y se seleccionan países de un grupo regional diferente. Por ejemplo, durante el año de acogida de China (2016), los miembros de la troika del G20 son China, Turquía y Alemania.

Actualmente, los países miembros del G20 representan aproximadamente el 90% del PIB mundial, el 80% del comercio internacional y las dos terceras partes de la población mundial (2015).

China entre los países emergentes del G20

La adhesión al Grupo a países emergentes fue una necesidad explícita, por diferentes motivos, en un marco de desarrollo mundial de políticas públicas cada vez más complejas e interrelacionadas, en primer lugar porque las sucesivas crisis que desestabilizaron a los mercados financieros internacionales ocurrieron en países emergentes. En segundo lugar, por la importancia de introducir nuevas reformas en el mundo emergente, haciéndolos participes de la discusión para poder lograr contextos más estables y generar bienes públicos globales para lograr este objetivo. Los casos más notables de ingreso a este grupo fueron los de China e India, que para ese entonces habían ganado relevancia dentro de la economía mundial y se convirtieron en actores indispensables en la nueva arquitectura financiera internacional.

Se debe tener en cuenta que actualmente la RPCh es la segunda economía mundial, con un crecimiento que ronda año a año el 6,5%, y es el mayor exportador del mundo,

El gobierno chino ha venido desarrollando alianzas y buenas relaciones con los mercados emergentes del G20, al igual que con las principales economías mundiales.

En 2016, China fue el anfitrión de la Cumbre del G20, estableciendo como misión “*facilitar la transición del G20 de un mecanismo de respuesta a la crisis a uno centrado en la gobernanza a largo plazo con el fin de orientar mejor el crecimiento económico mundial y la cooperación económica internacional*”¹.

El lema del G20 del 2016 fue “*Hacia una economía mundial innovadora, vigorizada, interconectada e inclusiva*”. El problema fundamental planteado fue que se ha llegado a otro punto de inflexión a causa de las dificultades en la coordinación de políticas macroeconómicas, donde muchos países están sufriendo una serie de factores desfavorables: el crecimiento global anémico, el aumento de la volatilidad en los mercados financieros –lo que debilita el comercio y la inversión global–, altos niveles de desempleo, pobreza y niveles de desigualdad, entre otros.

A causa de estas evidencias a nivel mundial, en la agenda de este año se han planteado los siguientes interrogantes: “*¿Podemos reforzar las bases de la recuperación y el crecimiento global y dejar atrás la crisis? ¿Podemos aprovechar la oportunidad histórica presentada por los avances tecnológicos y una nueva revolución industrial y el comienzo de una nueva ronda de crecimiento global? La respuesta está en el curso de acción común que tomaremos*”².

La visión debe ser de una comunidad global: la conectividad económica y los intercambios entre los países deben mejorar para lograr una gestión económica y financiera más eficiente, combatiendo de esta forma la desigualdad y el desequilibrio para asegurar que los beneficios del crecimiento económico sean equitativos para todos los países.

¹ G20.ORG, “Remarks by Foreign Minister Wang Yi At the Media Briefing on the G20 Hangzhou Summit”, 27-05-2016, en http://www.g20.org/English/Dynamic/201606/t20160601_2290.html

² G20 Summit 2016, China, Frase de Xi Jinping p. 1.

Desde que China asumió la presidencia en diciembre pasado, se han creado los siguientes Grupos de Trabajo: Desarrollo, Comercio e Inversión, Empleo, Energía e Infraestructura. Además se reactivó el Grupo de Trabajo sobre Arquitectura Financiera Internacional, este último de eje estratégico debido a la creación de nuevas instituciones financieras multilaterales de origen asiático como el AIIB. Otros tres grupos especiales de trabajo: Innovación, la Nueva Revolución Industrial y la Economía Digital. Además, China, tomó la iniciativa de establecer un Grupo de Trabajo sobre comercio e inversión para abordar temas como la gobernanza a largo plazo, el comercio e inversiones y la coordinación financiera y fiscal.

Estos nuevos grupos de trabajo también tienen estrecha relación con la estrategia desarrollada por China en su nuevo plan quinquenal, donde el financiamiento internacional, la estrategia de fuerte desarrollo en innovación y las mejoras puertas adentro de crecimiento con calidad y mayor bienestar social son los ejes principales.

En la Reunión de Ministros de Comercio del G20, realizada en julio en Shanghái, se apoyó la Estrategia para el Crecimiento del Comercio Mundial del G20, que expresa que *“reducirán los costos comerciales, adoptarán políticas de comercio e inversión coherentes, impulsarán el comercio de servicios, ampliarán el financiamiento al comercio, promoverán el desarrollo del comercio electrónico y abordarán el vínculo entre comercio y desarrollo”*³. A su vez, la OMC dio a conocer el Indicador del Panorama del Comercio Mundial, que demuestra que el crecimiento del comercio seguirá siendo débil en el tercer trimestre de 2016. *“Como una organización que abarca las economías que representan el 85 por ciento de la economía mundial, el 80 por ciento del comercio mundial y las inversiones extranjeras y el 70 por ciento de las inversiones recibidas, el G20 debe mejorar el comercio y las finanzas para aportar al crecimiento mundial”*, dijo el viceministro de Comercio de China, Wang Shouwen⁴.

³ XINHUA ESPAÑOL, “ENFOQUE: Economías de G20 mejorarán gobernanza de comercio mundial”, 11-07-2016 http://spanish.xinhuanet.com/2016-07/11/c_135502542.htm.

⁴ Idem.

La República Popular China y su participación en Instituciones y Foros Internacionales

China es miembro del G20 y de los BRICS, aunque también de otras organizaciones internacionales (APEC, ASEAN, la Organización de Cooperación de Shanghái) y uno de los principales inversores en el mundo. En la Cumbre del G7 y G8 entre 1999-2000 se debatió la invitación del ingreso de China por parte del canciller alemán Schröder, pero el “país del centro” declinó la oferta ya que en ese entonces China se veía a sí mismo como un país en desarrollo y porque los temas tratados por el grupo, principalmente macroeconómicos, entre otros, no eran temas de agenda para China.

Pero a partir de Hu Jintao, la dirección de la política exterior China cambió para volverse más activa. Por un lado, la RPCh no se considera un país desarrollado, y el ingreso al G8 podría ser visto como una postura ambigua entre otros países en desarrollo al unirse al grupo de “países ricos”. En cuanto a la decisión de ser partícipe del G20, siendo un grupo en el cual los países emergentes tienen un espacio para ser jugadores en cuanto a cuestiones internacionales, China lo hizo como algo “indispensable” para abordar los problemas mundiales.

China juega un rol más activo en los grupos antes mencionados a causa de su política de “Buen Vecino”, mientras que entre los BRICS no es del todo esencial su participación. La economía china es aproximadamente el doble del tamaño de los otros cuatro miembros del BRICS combinados.

“Desde el punto de vista chino, los BRICS se mantienen principalmente entre sí por las etapas de desarrollo similares de los países involucrados y su enfoque en temas de desarrollo (...). Un mecanismo para coordinar la cooperación económica, política y práctica de sus miembros para establecer vínculos más estrechos entre los países BRICS. Los bienes comunes globales se presentan como el principal motor de BRICS. Aunque ciertamente existen diferencias bilaterales e incluso conflictos entre los países BRICS, estos por lo general no se hacen ver en las cumbres, ya

que todos los países del BRICS comparten el interés de fomentar la cooperación, sobre todo ahora que el crecimiento económico se ha ralentizado en todos los países del BRICS”⁵.

La Cumbre G20 en Hangzhou

Hangzhou es la capital de la provincia de Zhejiang y es un gran centro político, económico y cultural. Es conocida como la Ciudad de la Seda por su rica historia y su cultura marcada por la tradición en fabricación de la seda, y ha sido elegida como sede de la Cumbre del G20. Una elección de lo más propicia, teniendo en cuenta que China ha venido desarrollando la iniciativa ya conocida de la Nueva Ruta de la Seda, como también la creación de una nueva estructura financiera, que busca el desarrollo conjunto, un crecimiento sostenido, equitativo e inclusivo con otras regiones del mundo.

El gobierno chino ha hecho hincapié en el rol del gobierno en materia de Innovación, Ciencia y Tecnología. Hangzhou es una ciudad verde, no sólo por ser conocida por su cultivo de té, sino también por ser una ciudad de desarrollo sostenible, moderna y tecnológica que a su vez, posee una ubicación estratégica, por ser un gran centro de exportación y por su conectividad ferroviaria con otras grandes ciudades del país. Establecida como zona de desarrollo económico y tecnológico, es una de las siete ciudades piloto de *e-commerce* transfronterizo.

Aunque la seda sigue siendo un producto importante para la economía local, Hangzhou se ha preparado para ser el punto de reunión donde se tratarán los temas de gobernanza internacional, macroeconomía, desarrollo e innovación, conectividad, inversión y comercio internacional, por así nombrar algunos de los temas de agenda.

Esta cumbre, y en particular en esta ciudad, marca un hito en materia discursiva y el desafío de la ruptura de ideas más convencionales que desde hace años se vienen desarrollando

⁵ China's role in G20 / BRICS and Implications. By Gudrun Wacker, German Institute for International and Security Affairs, Berlin.

en el mundo; y que monopolizaban decisiones e intenciones en este grupo de 20 países. En este ámbito, hoy se plantea algo icónico como el cambio de paradigma de gobernanza global hacia una más inclusiva y de beneficio mutuo.

Conclusiones

La cumbre del G20 en China marcó un hito en materia de integración y gobernanza a nivel global. En materia de integración, algo muy relevante fue la invitación de países africanos a participar de la cumbre como países invitados y la integración de los mismos en la generación de bienes públicos globales.

En materia de gobernanza, el discurso del presidente chino mostró una actitud de proactividad actual y a futuro, convirtiéndose este país en uno de los rectores de gobernanza mundial indiscutido.

La coordinación de estrategias impulsadas por la RPCh en el orden mundial, en conjunto con su estrategia a nivel nacional, exponen de manera explícita que, como ocurrió luego de la crisis de 2008, el crecimiento a nivel mundial estará impulsado y sostenido por esta región en el mundo en un contexto de magro crecimiento de las economías.

Los desafíos por enfrentar en el desarrollo económico mundial

Los principales desafíos por enfrentar son la gobernabilidad y generar confianza en las iniciativas y en las políticas propuestas. La RPCh ha declarado que desde el G20 se busca construir una economía global innovadora, dinámica, interconectada e inclusiva, explorando nuevas formas de impulsar el desarrollo y la reforma estructural. La visión debe ser de una comunidad global: la conectividad económica y los intercambios entre los países para mejorar la

gestión económica y financiera, combatiendo la desigualdad y el desequilibrio, y asegurar que los beneficios del crecimiento económico sean equitativos para todos los países.

Para ello, Xi Jinping señala, en su discurso inaugural, que se debe “terminar con la mentalidad de la Guerra Fría” y la polaridad de poderes a través del diálogo, la cooperación y estrategias win-win (de beneficio para todos). Es por eso que el compromiso de la agenda del G20 requiere que todos los miembros se comprometan a aplicar *“políticas macroeconómicas responsables y mejorar la coordinación para aumentar la sinergia de sus políticas y reducir los efectos colaterales negativos, mantener la estabilidad de los mercados financieros, aumentar la inversión y el consumo y, en forma conjunta, impulsar el crecimiento económico mundial”*⁶.

Muchos se preguntan sobre el rol de China y la importancia de su economía como motor del crecimiento mundial, las reformas de apertura o el crecimiento sostenible. El Presidente Xi Jinping ha dicho que las preguntas o inquietudes son contestadas a través de la “Acción”, llevando a cabo las iniciativas propuestas a través del consenso y de un plan de acción conjunto. Por su parte, China participará activamente en la construcción del sistema de gobernanza global y se esforzará por aportar la sabiduría china a la mejora del mismo.

El rol de la República Popular China en la Cumbre

Es la primera vez que el G20 toma medidas de acción orientadas al desarrollo de los países en forma global: “no sólo están dirigidas a sus 20 miembros, sino a todo el mundo”. Por lo tanto, las iniciativas por implementar son una invitación para todos y para un desarrollo común y compartido. La misión de China dentro del Foro es facilitar la transición del G20 de un mecanismo de respuesta a la crisis a uno centrado en la gobernanza a largo plazo, y que tiene

⁶ G20 Summit 2016, China, pp. 7.

como fin orientar el crecimiento económico mundial y la cooperación económica internacional. Xi lo llamó “un socialismo al estilo chino”.

El concepto de desarrollo del nuevo plan quinquenal chino, la nueva normalidad extendida por el mundo, la cumbre como nuevo punto de inicio a la nueva normalidad, son puntos claves en la agenda política internacional. A su vez, China se compromete a mantener las tasas de crecimiento y a propiciar mejores estándares de vida y de desarrollo para los países, además de realizar los ajustes internos necesarios para la estabilidad mundial.

China busca asumir un rol rector en las altas expectativas que la cumbre generó, pero esta misión está dirigida a todos los participantes, siendo que el trabajo debe ser conjunto para maximizar logros y minimizar dificultades, generando un plan de acción y garantías institucionales que beneficien a todos, como la generación de innovaciones macroeconómicas para producir una sinergia internacional y mejorar la gobernanza sobre la oferta y la demanda, además de ajustar las estructuras productivas para poder lograr esto y mantenerlo en el largo plazo. Por ejemplo, continuar con las reformas estructurales para elevar la productividad del factor total, avanzar en la emergente nueva revolución industrial, aprovechando al máximo las nuevas tecnologías y los nuevos modelos de organización de la producción industrial para levantar la producción nacional. En cuanto a las Políticas Medio Ambientales, siguiendo uno de los puntos por tratar en la agenda, el Desarrollo de Financiamiento verde, el Presidente ha afirmado que: “proteger el medio ambiente es proteger la productividad”, “teniendo cielos azules y ríos transparentes”. Por lo tanto, la Gobernanza debe ser de largo plazo para tomar políticas públicas de largo plazo.

Algunos desafíos para China

Entre los grupos de trabajo más relevantes y los que se pusieron en marcha nuevamente, se encuentra el de comercio internacional. Teniendo en cuenta las discusiones acerca de la declaración de China como economía de mercado y lo que esto implicaría, y en el marco de

realizar gobernanza por medio de la acción y no de las palabras, el gigante asiático enfrenta el gran desafío de poder realizar un balance entre la oferta y la demanda de sus productos en el mundo, con mucha relevancia en muchas industrias claves, tomando la premisa de reglas claras en el marco de la Organización Mundial del Comercio y el comercio justo. Sin duda alguna, este será uno de los desafíos de coordinación de políticas internas y externas de impacto global, así como también de gobernanza que este país deberá afrontar.

Bibliografía

ABELES, M.; KIPER, E., “El G20 ¿Hacia una nueva arquitectura financiera internacional? El rol de Argentina – México – Brasil”.

NAVARRETE, J., GUNTHER, M. SUAREZ, F., DIETER, H., FUES, T., “El G20 y el Nuevo Orden Internacional”, Colegio de México. Los cuadernos de la cátedra Humboldt, 2012.

CARI, “Argentina en el G20, Oportunidades y desafíos en la construcción de la gobernanza económica global”, en Documentos de Trabajo N° 88, octubre 2010.

STANCANELLI, N., “La crisis económica internacional y el papel del G-20”.

G20 Website, en <http://www.g20.org/English/>.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, “Grupo de los Veinte (G20)” en <https://www.mrecic.gov.ar/es/grupo-de-los-veinte-g20>.

El Financiero, “BRICS piden al G20 más esfuerzos en políticas de cooperación económica”, en <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/brics-piden-al-g20-mas-esfuerzos-en-politicas-de-cooperacion-economica.html>.

SCMP, “Will China be lonely in G20 as BRICS bloc diverges?”, en <http://www.scmp.com/news/china/economy/article/1918023/will-china-be-lonely-g20-brics-bloc-diverges>.

International Chamber of Commerce, “Chinese G20 Presidency 2016”, en <http://www.iccwbo.org/global-influence/g20/icc-and-g8-g20/chinese-g20-presidency-2016/>.

B20 Coalition, “About G20”, en <http://www.b20coalition.org/about-g20.php>

XINHUA ESPAÑOL, “ENFOQUE: Economías de G20 mejorarán gobernanza de comercio mundial”, 11-07-2016 http://spanish.xinhuanet.com/2016-07/11/c_135502542.htm.

G20.ORG, “Remarks by Foreign Minister Wang Yi At the Media Briefing on the G20 Hangzhou Summit”, 27-05-2016, en

http://www.g20.org/English/Dynamic/201606/t20160601_2290.html

<http://www.cancilleria.gob.ar/reunion-de-sherpas-del-g20>.

TPP: China y Argentina/Mercosur ¿Desafíos compartidos?

Carlos Moneta

Introducción

Un sistema económico global sujeto a profundas transformaciones

El nuevo mapa del poder mundial, tanto en su dimensión económica como política, adquiere una configuración cuyo presente presagia las grandes líneas de cooperación y de fractura, que es dable esperar atraviesen el presente siglo. Una serie de importantes sucesos han contribuido a modificar a futuro la evolución presente del sistema internacional. Entre ellos, el ingreso como miembros plenos de India y Pakistán al “Grupo de Shanghái”; nuevos acuerdos que profundizan los vínculos económicos entre China y ASEAN; los continuos avances que se observan en la etapa inicial del proyecto chino “One Road, One Belt”, destinado a alcanzar una profunda integración física, económica, tecnológica y comercial de Asia con la Unión Europea y, con referencia a esta última, el “Brexit”. En suma, mayores avances en la cohesión de las acciones en Asia y amenazas de mayor fragmentación en el área occidental.

Estas situaciones se presentan en una economía mundial que ha mantenido, a lo largo de los últimos tres años, un bajo y amesetado 3% de crecimiento del PIB; la pérdida de dinamismo de la economía china y la caída de 1% de la productividad en los Estados Unidos, en un marco donde el lanzamiento del ahorro chino (5 billones USD) a proyectos en los países emergentes y desarrollados ha contribuido a generar un exceso de fondos que facilita mayores oportunidades de inversión pero simultáneamente, genera presiones deflacionarias, con tasas de retorno que tienden a cero.

En cuanto a nuestra región, entre 2012 y 2016 se observa una importante desaceleración de las exportaciones, con deterioro de saldos comerciales de cuenta corriente. Si pensamos en los próximos años (por ejemplo entre 2016 y 2019), América Latina sería la región que presenta el menor dinamismo económico, en un contexto internacional desfavorable (continuación de la crisis e incertidumbre en su evolución y menores precios de las materias primas).

Transformación productiva y evolución de las Cadenas de Valor Internacional: el surgimiento de los Mega Acuerdos Comerciales

En este marco, el comercio incrementa su dimensión multinacional mediante flujos cada vez más importantes de firmas, servicios, capital, reglas de propiedad intelectual, movimiento de ideas, tecnología y personas, comprendidos en complejos procesos de recombinación de factores a través de los países, trascendiendo los límites territoriales en múltiples tiempos y direcciones.

Se percibe que la competitividad va adquiriendo un carácter multinacional y, en ese contexto, se señala la necesidad de profundizar los compromisos ya alcanzados en el seno de la OMC y de avanzar “más allá”, con la incorporación de disciplinas en áreas aún no cubiertas por esa organización.

En la medida en que las Cadenas de Valor Internacional (CVI) superan los límites de los bloques regionales (como Bloques de Estados Unidos, Unión Europea y Asia Pacífico) y cubren el espacio global, comienzan a surgir los Mega Acuerdos Comerciales (MACs). Estos incorporan nuevos sectores, disciplinas y normas, y se proponen avanzar mucho más allá de los límites impuestos por la OMC. Comienzan a generar marcos de referencia y una nueva institucionalidad para el comercio internacional.

Es en ese contexto donde surge el “Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica” (TPP, en su sigla en inglés), a partir de un acuerdo anterior, el “TP4” (Chile, Brunei, Nueva Zelanda y Singapur). Tras cinco años de negociaciones, el TPP es finalmente firmado por sus miembros en octubre de 2015, incluyendo a los países previamente citados, Estados Unidos, Canadá, Japón, Australia, Vietnam, Malasia, y en América Latina, además de Chile, México y Perú. El Acuerdo incorpora aproximadamente el 40% del PIB mundial y un tercio del comercio global.

Simultáneamente, se están negociando la “Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión” (TTIP, en su sigla en inglés), entre Estados Unidos y la Unión Europea –un acuerdo que presenta actualmente muy reducidas posibilidades de concretarse-, y un acuerdo intrarregional en Asia, cuyas negociaciones aún no han concluido, la “Asociación Económica Integral Regional” (RCEP, en su sigla en inglés), liderada por China, que incluye a los países miembros de ASEAN, además de Australia, Nueva Zelanda, Corea del Sur, Japón e India.

Todos estos Mega Acuerdos están vinculados entre sí, no solo por la presencia compartida de alguno de sus miembros, sino por un complejo entramado de intereses geopolíticos y competencias económicas.

El TPP: potenciales efectos

El TPP avanza en sectores “OMC plus” (servicios, propiedad intelectual, contratación pública) y “OMC extra” (inversiones, cambio climático, movimiento de personas y capital, convergencia regulatoria, comercio electrónico, derechos de autor en internet). En la concepción de sus miembros, estos elementos permitirían sentar nuevas bases de regulación para las negociaciones en la OMC.

Cuadro 1: Beneficios esperables del TPP para sus miembros (Países seleccionados)

Incremento del PIB (2025):

- EEUU: 88 billones USD (0,4% del PIB)
- Japón: 91 billones USD (1,9% del PIB)
- México: 11 billones USD (0,6% del PIB)
- Perú: 6 billones USD (1,6% del PIB)
- Chile: 2 billones USD(0,5% del PIB)

Incremento de las exportaciones (2015-2030):

- EEUU: 357 billones USD (9,1% del PIB)
- Japón: 276 billones USD (23,2% del PIB)
- México: 32 billones USD (4,7% del PIB)
- Perú: 14 billones USD (10,3% del PIB)
- Chile: 8 billones USD (5,3% del PIB)

Fuente: Table 2, “Real Income effects of the TPP”, P.Petri y M. Plummer, “The economic effects of the TPP: new estimates”, en: “Assesing the Trans-Pacific Partnership”, Vol. 1, Peterson Institute for International Economics, USA.

Dado que el TPP cubre una masa crítica del comercio global e incluye importantes “hubs” y actores como los Estados Unidos, y en menor medida Japón, con capacidad de establecer normas (“rule settlers”), aquellos países que no son miembros del acuerdo enfrentarán factores de incidencia positiva y negativa.

Los no miembros tendrán ante sí los efectos negativos de una reorientación del comercio y las inversiones de los participantes del TPP. Por otra parte podrían, en principio, beneficiarse con la convergencia regulatoria y reducciones no preferenciales en las barreras no tarifarias. Las dimensiones que puedan adquirir esos impactos negativos o positivos, resultarán, por ejemplo, sumamente relevantes para aquellos países de alta integración con los miembros del TPP.

Cuadro 2: Países asiáticos no miembros que experimentarán mayores pérdidas en términos de ingresos (2030)

<ul style="list-style-type: none">• China: -18 billones USD• India: -5 billones USD• Tailandia: -7 billones USD• Corea: -8 billones USD
--

Fuente: Table 2, “Real Income effects of the TPP”, P.Petri y M. Plummer, “The economic effects of the TPP: new estimates”, en: “Assesing the Trans-Pacific Partnership”, Vol. 1, Peterson Institute for International Economics, USA.

Asimismo, la incidencia negativa se hará sentir en aquellos que basan sus exportaciones en productos sujetos a fuertes liberalizaciones bajo el régimen del TPP (por ejemplo los textiles), ya que puede representar un cambio en la dimensión competitiva (como Vietnam vs. Centroamérica). Además, también cabe contemplar otra situación: la de aquellos países que, para no resultar muy afectados, procuren adaptarse a las normas y estándares del TPP.

En la práctica, la incidencia del TPP podría observarse, entre otros, en el desvío del comercio, en la emergencia de normas más exigentes para los exportadores, en mayores dificultades para insertarse en la CVI y en la erosión de las reglas multilaterales, junto con la pérdida de relevancia de la OMC, mientras que la mayor parte de sus efectos positivos se concentrarán en los países miembros.

En términos generales, podrían identificarse seis canales mediante los cuales el TPP puede incidir sobre el comercio y el crecimiento de la productividad: i) la reducción de tarifas; ii) la reducción de las barreras no tarifarias; iii) su impacto por vía de nuevos productos y socios comerciales; iv) la incidencia de incremento de las inversiones transfronterizas en la localización del capital; v) la evolución de la productividad apoyada en la transferencia de mayores aportes

de tecnología y conocimiento, que elevan la eficiencia del mercado doméstico y vi) los impactos derivados de la dinámica de las políticas comerciales y la liberalización.

Cuadro 3: TPP-RCEP, datos económicos generales

	Población		PIB		PBI per cápita (USD)	Comercio		
	(Millones)	(%)	(Billones USD)	(%)		(Billones USD)	(%)	
RCEP	China	1,350.7	19.2	8,227.1	11.4	6,091.0	3,866.9	10.4
	Corea del Sur	50.0	0.7	1,129.6	1.6	22,590.2	1,067.5	2.9
	India	1,236.7	17.6	1,841.7	2.5	1,489.2	782.6	2.1
	Camboya	14.9	0.2	14.0	0.0	944.4	19.2	0.1
	Indonesia	246.9	3.5	878.0	1.2	3,556.8	378.4	1.0
	Laos	6.6	0.1	9.4	0.0	1,417.1	5.1	0.0
	Myanmar	52.8	0.7	52.5	0.1	861.0	20.4	0.1
	Filipinas	96.7	1.4	250.2	0.3	2,587.0	117.4	0.3
	Tailandia	66.8	0.9	366.0	0.5	5,479.8	477.1	1.3
RCEP and TPP	Brunei	0.4	0.0	17.0	0.0	41,126.6	17.0	0.0
	Malaysia	29.2	0.4	305.0	0.4	10,432.1	424.0	1.1
	Singapur	5.3	0.1	274.7	0.4	51,709.5	788.1	2.1
	Vietnam	88.8	1.3	155.8	0.2	1,755.2	228.4	0.6
	Japón	127.6	1.8	5,959.7	8.2	46,720.4	1,684.4	4.6
	Australia	22.7	0.3	1,532.4	2.1	67,555.8	517.8	1.4
	Nueva Zelanda	4.4	0.1	167.3	0.2	37,749.4	75.6	0.2
TPP	EEUU	313.9	4.5	16,244.6	22.4	51,748.6	3,882.7	10.5
	Canada	34.9	0.5	1,821.4	2.5	52,219.0	929.7	2.5
	Mexico	120.8	1.7	1,178.1	1.6	9,748.9	751.4	2.0
	Chile	17.5	0.2	269.9	0.4	15,452.2	158.1	0.4
	Peru	30.0	0.4	203.8	0.3	6,795.8	88.2	0.2
RCEP	3,400.5	48.3	21,180.6	29.2	18,879.1	10,469.6	28.3	
TPP	795.5	11.3	28,129.8	38.8	32,751.1	9,545.2	25.8	
Mundo	7,046.4	100.0	72,440.4	100.0	10,280.5	37,006.6	100.0	

En ese marco, si bien se espera que la reducción de tarifas por vía del TPP tenga un efecto positivo para el comercio total de sus miembros, los efectos del desvío del comercio pueden ser relevantes para países no miembros, al igual que las generadas por pérdida de competencias que existían previamente al establecimiento del acuerdo. A modo de ejemplo, van a ser negativamente impactados países como China, India y Tailandia, que compiten con miembros del TPP por los mismos mercados, o Corea del Sur, que verá erosionadas las ventajas adquiridas en su TLC con los Estados Unidos (KORUS).

En cuanto a la incidencia de las reducciones en las barreras no arancelarias alcanzadas por vía de la convergencia de regulaciones y la facilitación del comercio, es dable esperar que tengan un efecto positivo considerable en la reducción de los costos del comercio. De igual manera, la facilitación –particularmente en lo que respecta a aduanas- puede potencialmente obtener un impacto importante.

En otro orden, pueden esperarse ganancias de productividad a través de un incremento de la transferencia de tecnología y conocimiento, observable en una mejor participación en la CVI.

Otros impactos pueden registrarse en las etapas posteriores a la liberalización del comercio, por tres vías: i) futuros miembros que accedan al TPP; ii) impactos de este acuerdo en otras negociaciones de TLCs, incluyendo particularmente el RCEP; iii) incidencia en el sistema multilateral de comercio.

En cuanto a su incidencia sobre la OMC, tanto el TPP como el TTIP pueden presentar diversos beneficios y costos a sus miembros y a los que no accedan a él, pero en todos los casos presentan una amenaza de fragmentación al sistema multilateral de comercio. Así, particularmente en un escenario donde el TPP no tenga éxito en atraer un número mayor y significativo de miembros e imponer sus normas, este acuerdo contribuiría sustantivamente a una polarización mundial entre bloques de comercio no compatibles. Una de sus consecuencias

–especialmente si no se lograra establecer algún *modus vivendi* adecuado con China– podría ser la fractura de cadenas de valor regional.

A los riesgos en el campo económico-comercial, se agregan los correspondientes a la dimensión geopolítica. El TPP se convierte en el brazo económico e iniciativa líder en esa dimensión, de la estrategia del “pivote” hacia Asia Pacífico, de la Administración Obama. Formalmente, se propone como vía alternativa para superar los insuficientes avances que se obtuvieron en el cumplimiento de la Agenda de Doha de la OMC, pero su objetivo principal es asegurar una presencia económico-comercial relevante de los Estados Unidos en los mercados de esa región.

Las autoridades estadounidenses procuran que el acuerdo configure la futura arquitectura económica de Asia Pacífico, mediante la armonización de los acuerdos ya existentes con sus socios en la región. En ese marco, se lo propone como una base que pueda ser aceptable para los miembros de la Conferencia de Cooperación de Asia Pacífico (APEC, en su sigla en inglés), para alcanzar en el futuro un “Acuerdo Comercial de Asia Pacífico” (FTAAP, en su sigla en inglés).

Por lo expuesto, la densa malla de intereses que subyace en las múltiples dimensiones en que es necesario tener en cuenta al TPP y los otros MACs, requiere poder contar, por parte de Argentina, con diagnósticos adecuados sobre estos procesos y su evolución temporal-espacial.

Resulta necesario tener en cuenta, en las formulaciones de políticas y estrategias de comercio internacional, cooperación e inserción externa que estime conveniente llevar a cabo nuestro país, el profundo impacto que el TPP –y de concretarse los restantes MACs– puede alcanzar a nivel global y regional, tanto en forma individual como por medio de las interacciones que surjan entre ellos.

Parece, en consecuencia, haber llegado el momento en que los países de América Latina y el Caribe consideren conjuntamente los efectos que pueden derivar de estos nuevos Mega Acuerdos en la muy compleja dinámica regional actual. En ese marco, se analizará cómo distintos elementos que configuran el TPP en su dimensión geoeconómica y geopolítica, pueden incidir sobre Argentina y el Mercosur.

República Popular China: situación, intereses y posible evolución futura

En sus primeras evaluaciones, los analistas chinos consideraron que el TPP constituía un intento de mantener a China fuera de las principales discusiones sobre relevantes acuerdos comerciales, constituyendo una medida de contención a su crecimiento e inserción externa (rivalidad y competencia estratégica). Otras interpretaciones pusieron énfasis en el uso del TPP como un instrumento útil para “deconstruir” la cooperación intra-asiática, afirmando en cambio una orientación transpacífica (Zhang, 2013).

En ese contexto se percibía al TPP como una amenaza a la estrategia de desarrollo regional, dadas las siguientes razones (Ross, 2011) (Devadason, 2013) (Moneta, 2013-14):

i) no coincidía con la orientación principal impuesta a la integración intrarregional generando conflictos con vínculos comerciales preexistentes. Así, por ejemplo, 6 de los 9 participantes del TPP están incorporados al ASEAN+1; ASEAN+6 y ASEAN+3, acuerdos que incluyen a China en forma bilateral o subregional;

ii) muchas de sus normas y regulaciones son contrarias a los intereses económicos, normas y estándares chinos;

iii) el TPP legitimaría y facilitaría el ingreso de Estados Unidos a los mercados asiáticos, por los cuales ella compite.

No obstante, como contrapartida, otros académicos elaboraron una visión distinta de la anterior:

i) el intento no parece capaz de erosionar sustantivamente la relevante posición regional de China, que cuenta con sólidos cimientos (ej.: ASEAN + 1, ASEAN + 3, etc.);

ii) en cambio, una preocupación relevante para China se basa en el acceso preferencial al mercado estadounidense que puede conceder el TPP a varios de los países de Asia Pacífico y –dada su importancia económica y política– en la posición que adopte Japón con respecto a ambos acuerdos.

Ante la pregunta si le conviene a China ingresar al TPP, se señala que por razones políticas, económicas y estratégicas, el interés chino se concentra en “una vía asiática de integración”, representada por la Asociación Económica Integral Regional (RCEP, su sigla en inglés).

A futuro, en la medida en que la economía china continúe el proceso de crecimiento y desarrollo pautado, se hallaría en condiciones de hacerlo. Si la situación geoestratégica lo permitiera, es dable esperar que esa potencia pueda considerar beneficioso llevar a cabo una negociación con Estados Unidos (como compatibilización del RCEP y TPP, o negociación de un FTAAP). Además, dados los últimos acuerdos en materia de inversiones, medio ambiente y otros temas, no es descartable considerar a futuro la posibilidad de un TLC bilateral Estados Unidos - China (Moneta C., 2016).

Desde el punto de vista de los intereses económicos chinos, la opción surge como relevante. En efecto, las economías del TPP representan el 33% del comercio global chino (creció un 21% anualmente entre 2000-2010). En ese marco, la RPCh es un exportador neto de manufacturas a Estados Unidos, Singapur y Vietnam, obteniendo importantes superávits en esos intercambios. Se basa en una estructura intra industrial que cubre el 97% del total de sus exportaciones a los países miembros del TPP.

En suma, desde el punto de vista económico, la posición de China como segundo socio comercial de Asia Pacífico y la importancia de sus intercambios comerciales con Estados Unidos explican su interés en contar a futuro, con la oportunidad de sumarse al TPP, si se le ofrecen condiciones satisfactorias. China no desea perder partes de mercado tan importantes (se estima que a Estados Unidos le corresponderá el 42% de los intercambios comerciales chinos hasta alrededor de 2025). No obstante, entiende que el TPP favorezca y dé beneficios a sus miembros, tiene en cuenta las dificultades y los costos que representaría incorporarse ese Acuerdo en una etapa posterior.

**Cuadro 4: TPP: comercio con China. Porcentaje total del comercio
(países miembros seleccionados)**

Vietnam	25%
EE.UU	13%
Singapur	9,5%
Perú	16,2%
Nueva Zelanda	15,8%
México	5,1%
Malasia	24,5%
Japón	20,3%
Chile	22%
Canadá	6,2%
Brunei	12%
Australia	28%

Fuente: Adrian Hearn & Margaret Myers, “China and the TPP: Asia-Pacific Integration or Disintegration?”, *China and Latin America Report 2015*, The Dialogue, Julio 2015

Superando parcialmente las evaluaciones previamente comentadas de una primera etapa donde prevaleció la consideración de los aspectos económicos y políticamente conflictivos con los intereses chinos, la posición de Beijing presentó un importante cambio en 2013. A partir de ese momento se sucedieron diferentes declaraciones por parte de autoridades del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Ministerio de Comercio que señalaron una gradual modificación de la posición del país con respecto al TPP.

Así, en mayo de 2013 el Ministro de Comercio anunció que “China estaba considerando la posibilidad de incorporarse al TPP, siempre que fuera sobre la base de ‘igualdad y mutuo beneficio’”¹. Es muy probable que en este cambio de posición haya incidido la decisión de la Administración Abe del Japón en abril de 2013 al confirmar su participación en el TPP. En suma, se sugiere que si bien no está en condiciones de hacerlo en el corto plazo, China podría considerarlo positivamente en el futuro (He Ping, 2013).

Superando la identificación de los “seis malentendidos” (entre China y Estados Unidos)² y su contraposición –el enfoque que promovía la apertura económica y aceptación inmediata del TPP– va adquiriendo forma una apreciación más realista. En este contexto se pasa de una línea interpretativa que presenta al TPP como una medida de “contención de China” adoptada por los Estados Unidos, a otras de carácter práctico, que responden a la nueva perspectiva. Se pone énfasis en la importancia de ASEAN y de APEC, destacando la cooperación china con estas organizaciones y la necesidad de fortalecerla y ampliarla. También se incorpora un ejercicio de análisis empírico y objetivo sobre los costos y beneficios que podría representar una eventual incorporación china al TPP.

¹ Declaraciones del Ministro de Comercio de la RPCh, citado en P. Bowles, “China debates de TPP”, University of Northern British Columbia, 20/3/14.

² Los “seis malentendidos” son: la teoría conspirativa; la teoría pesimista; la teoría que promueve una actitud de “esperar y ver”; la teoría de Estados Unidos y China como rivales; la teoría de la dominación estadounidense y la teoría de la exclusión. Ver: Z. Jianping, “The Problems and Challenges of TPP from the Angle of Negotiations’Conflicts”, en *Situation and Suggestion on Economic Integration in Asia Pacific and East Asia*, World Affairs Press, Beijing, 2013.

De igual manera, se van reconociendo las limitaciones con que cuenta China para poder acceder al Tratado en la actualidad, particularmente por las asimetrías de situaciones existentes en el campo de acceso a mercados, las reglas relativas a las inversiones, el comercio en bienes y servicios, las condiciones de empleo y medioambientales, la propiedad intelectual, las compras gubernamentales, y la solución de disputas Estado-Inversor (ISDS). Ese análisis conduce a considerar que las actuales limitaciones podrían ser gradualmente superadas en las próximas décadas por vía de la “segunda etapa de transformación de la RPCh” (2015-2030/40)³.

De una manera u otra, China no podría estar ausente del FTAAP, cualquiera fuera la línea de abordaje utilizada (el TPP, el RCEP u otro eventual acuerdo que se alcanzara), ya que eso traería aparejado problemas de viabilidad e importantes incógnitas sobre el desarrollo futuro de los procesos de integración en Asia, con una incidencia que desbordaría los límites regionales.

El vellocino de oro. En búsqueda de un Área de Libre Comercio de Asia Pacífico (FTAAP)

Alcanzar finalmente un Acuerdo de Libre Comercio que comprenda a toda el área de Asia Pacífico, constituye una idea-fuerza que podría rastrearse desde las primeras etapas de la creación de la APEC. No obstante, adquiere el carácter de proyecto a partir de una propuesta realizada por el Consejo Asesor Empresario (ABAC, en su sigla en inglés) de la APEC, que fue presentado al “Encuentro de Líderes” de ese Foro realizado en Santiago, en noviembre de 2004.

Estados Unidos, ante las dificultades que encontró para avanzar en el seno de la APEC, acudió al P-4, utilizándolo como base de lo que fuera luego el TPP. Por esa vía, esta potencia contó con la capacidad de seleccionar a los miembros a invitar. Asimismo podía, en principio,

³ Moneta, Artículo BID INTAL.

seleccionar el momento oportuno para presentar al TPP como una base adecuada para avanzar hacia el FTAAP.

Así, en la reunión de líderes de APEC celebrada en Beijing, en noviembre de 2014, se determinó que el FTAAP podía desempeñar un rol muy valioso como proyecto que motivara a los gobiernos y agentes económicos a mantener y perfeccionar el esfuerzo en pos de la materialización de los objetivos de Bogor⁴. Se adopta entonces la decisión de llevar a cabo un estudio que permitiera delinear el camino para alcanzar el FTAAP. Sus resultados constituirían una “hoja de ruta” de la APEC.

Con ese propósito, “se inicia un estudio estratégico colectivo sobre los temas vinculados a la realización del FTAAP”. Surge entonces que, tanto el TPP como el RCEP –pero no en forma exclusiva– son percibidos como acuerdos aptos para avanzar hacia el FTAAP.

Hacia la concreción del FTAAP

En suma, para ese propósito, la ABAC identifica tres vías principales: el TPP, el RCEP y la Alianza del Pacífico. Sobre estas bases el estudio abordará estas y otras opciones.

Los escenarios que pueden concebirse como marco potencial de las interacciones TPP-RCEP-FTAAP son los siguientes:

- i) **Expansión por vía de un acuerdo:** el TPP o el RCEP evolucionan hacia el FTAAP; uno de ellos constituye el marco al cual debe adaptarse el otro.
- ii) **Coexistencia:** tanto el TPP como el RCEP continúan vigentes, adquiriendo el carácter de componentes del FTAAP.

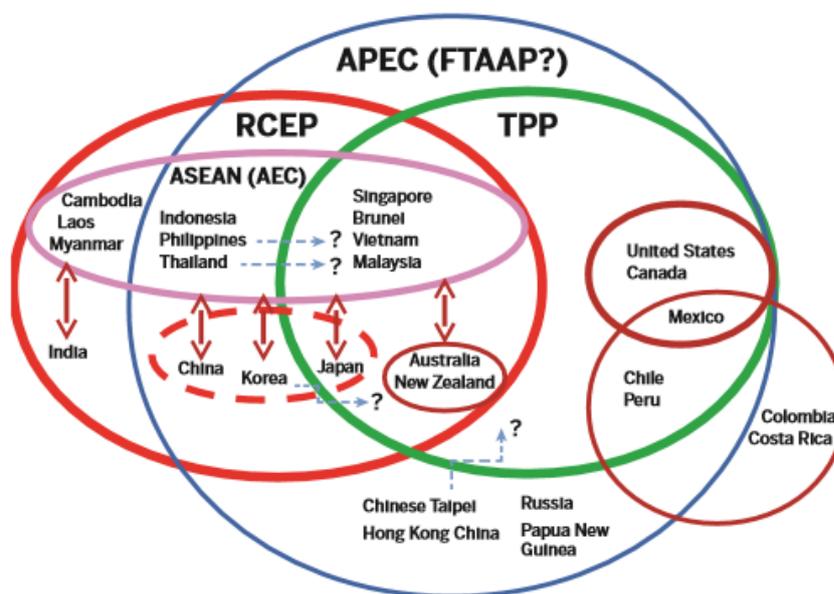
⁴ En 1994, en una reunión de los líderes de las economías de APEC realizada en Bogor, Indonesia, se establece la “Declaración de Bogor”. Por esta declaración se adopta la decisión de avanzar hacia el objetivo de la integración económica de la región sobre la base de la liberalización del comercio, las inversiones y la cooperación para el desarrollo.

iii) Generación de un nuevo acuerdo a partir del TPP y el RCEP: este Acuerdo incorporaría elementos de ambos, eventualmente absorbiéndolos.

Aún se desconoce cuáles serán las propuestas del estudio sobre el FTAAP y qué decidirán al respecto los líderes de las economías de APEC. El TPP cuenta con cierta ventaja, ya que ha sido firmado y se encuentra pendiente de ratificación, mientras que el RCEP continúa en negociaciones y se desconoce cuándo podrían finalizar.

Cada uno de ellos presenta ciertas ventajas sobre el otro.

Figura 1: Iniciativas de Integración Regional: Configuraciones actuales y potencial evolución futura



Fuente: Ambassador Tang Guoqiang, Peter A. Petri, "New Directions in Asia Pacific Economic Integration", East West Center, Honolulu, 2014 p. 238.

El RCEP representa la opción de más fácil acceso relativo para las economías asiáticas, es más flexible y tiene en cuenta las asimetrías existentes entre sus miembros, constituyendo la mejor alternativa para un modelo de integración intra-asiática.

Por su parte, el TPP ofrece la oportunidad –con altos costos para la mayor parte de sus miembros– de adecuarse a nuevas normas, más funcionales a los requerimientos de las empresas y las CVI, que los países más desarrollados procuran imponer como nuevo marco de referencia para el comercio internacional.

Naturalmente, cada una de estas opciones presenta importantes –pero, en principio se estima, solucionables– dificultades por superar. Sin entrar en detalles, un obstáculo de carácter general se vincula a la existencia de distintas dimensiones y objetivos de liberalización y de modernización de normas y reglas entre el TPP y el RCEP. Otro obstáculo relevante radica en la pertenencia o no de sus miembros a la APEC y la diversidad de situaciones de desarrollo que se presentan entre los potenciales miembros.

En este contexto, las economías que han negociado altos estándares de liberalización, como es el caso del TPP, deberían establecer algún tipo de concesiones a aquellos actores –los del RCEP– que se rigen por normas y reglas que sólo avanzan en menor grado con respecto a las reglas de la OMC.

Dado que un esquema que funcione para el FTAAP debe contemplar esta diferencia de parámetros, este ente debiera actuar como una suerte de “paraguas”, adoptando posiciones y normativas que en algunos temas pueden hallarse ausentes de al menos uno de los acuerdos, armonizando simultáneamente aquellas que están incluidas en ambos (Petri P. 2014). El resultado podría ser un sistema de múltiples niveles en el cual el RCEP, el TPP o el FTAAP representen estándares sucesivamente más altos, en procesos de gradual convergencia. En esta situación, quizás el FTAAP pueda ser concebido como un “acuerdo viviente” con capacidad de automodificarse.

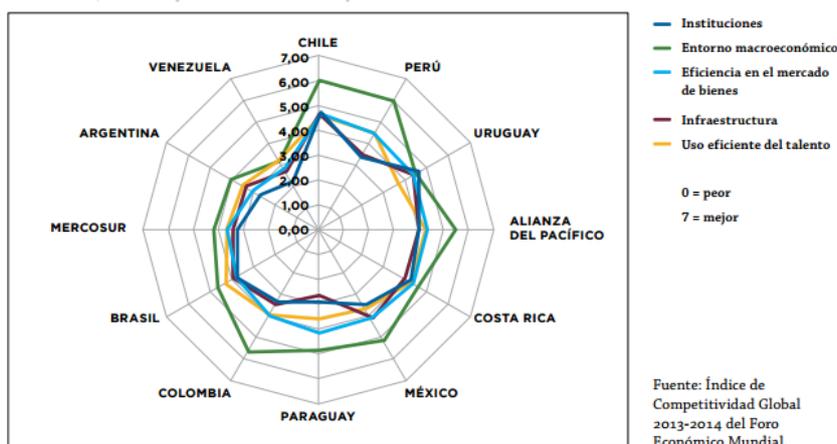
Mercosur – TPP ¿Quo Vadis?

Incidencias del TPP esperables

En el contexto latinoamericano se observa que, liderado por Brasil y Argentina –lo cual no significa que sus restantes miembros no hayan presentado matices y disensos en este sentido–, el Mercosur, desde el principio del nuevo milenio, adoptó posiciones más defensivas en el campo del comercio internacional. Concepciones de política económica que asumieron la necesidad de proteger sus medios nacionales de producción más sensibles a la competencia externa, condujeron a la adopción de políticas que dificultaron que se avanzara gradualmente en la adopción de cambios requeridos por la dinámica de transformación de la economía mundial.

Esta situación afectó la institucionalidad y las decisiones de carácter económico-comercial tanto en el marco interno como externo del Mercosur en distintas dimensiones, reduciendo su capacidad competitiva (ver Figura 2). En las palabras del Presidente de la FIESP “el Mercosur se fue aislando de las nuevas formas del comercio –las cadenas productivas mundiales que actualmente representan el 56% del comercio mundial– y de las negociaciones de TLCs bilaterales y Mega Acuerdos regionales”.

Figura 2: Perspectiva de América Latina en términos de competitividad



Fuente: Bárbara Kotschwar, “Los Mega Acuerdos: nuevos actores y nuevas reglas”, Boletín Informativo Techint, N°345, Nov. 2014, p. 8

En ese contexto, su estructura productiva-competitiva en el plano agrícola con los Estados Unidos en las exportaciones de ese sector, simultáneamente encontraba una protección más intensa en los mercados de Europa. Surgieron así claras dificultades para encarar acuerdos comerciales con los Estados Unidos y la Unión Europea, particularmente con el primero de los nombrados.

Asimismo, sus acuerdos comerciales preferenciales han sido escasos y de muy baja incidencia en el comercio (ver Cuadro 5).

Cuadro 5: Acuerdos Comerciales del Mercosur

País	Situación	Modalidad	Expo. (%)	Impo. (%)
Egipto	No vigente	TLC	1,2%	0,1%
Israel	En vigor	TLC	0,3%	0,4%
India	En vigor	Acuerdo de Alcance Parcial	1,6%	2,2%
Palestina	No vigente	TLC	0,008%	0,0001%
SACU	No vigente	Acuerdo de Alcance Parcial	0,9%	0,4%

Fuente: elaborado por el autor. Los datos de comercio corresponden a la Fundación INAI (Tejeda Rodríguez, 2015)

Esta situación comienza a modificarse en el presente. Las nuevas administraciones de Brasil y Argentina se han expresado claramente en favor de una revitalización del bloque (que incluye medidas de reforma) y de un muy importante cambio en su inserción externa. Ésta comprendería ahora –en un ejercicio que cuenta con el apoyo de Paraguay y Uruguay– una mayor apertura, estrechar los vínculos con la Alianza del Pacífico y la búsqueda de acuerdos con un amplio

espectro de relevantes actores externos, entre los cuales podría incluirse, en una visión de largo plazo, el TPP.

El Mercosur es un importante exportador de productos agroindustriales. Si se consideran las tres principales iniciativas mega regionales en conjunto, un poco más del 70% del comercio agroindustrial internacional se halla comprendido por sus actuales negociaciones. A nivel de productos, representan más del 80% de las compras mundiales de lana, cueros y pieles de bovinos, preparaciones en base a carnes, oleaginosas, algodón y alimento para animales y bebidas (Tejeda Rodríguez, 2015, pág. 14).

Desde el punto de vista de las exportaciones, dada la presencia de importantes proveedores de alimentos en el TPP –Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Malasia– se podría generar un desvío del comercio de mayor cobertura en este campo. Esos miembros citados del TPP ingresan en condiciones preferenciales para exportar a mercados muy cerrados, como los de Japón y Malasia, constituyendo competidores directos de los países del Mercosur.

Cabe destacar que las negociaciones del TPP incluyen casi la totalidad del comercio de productos agropecuarios de segunda transformación. Estos productos –que ya cubren la mitad de los intercambios totales en bienes agroindustriales– tienen valores unitarios por tonelada que prácticamente cuadriplican los valores promedios de aquellos sin transformación. Es hacia los productos de segunda transformación que se orientan los miembros del Mercosur en el intento de participar con mayor valor agregado en las CVI, particularmente en las de América del Norte y Asia.

Dado lo expuesto en los párrafos precedentes, cabe esperar que el Acuerdo impactará negativamente sobre las exportaciones del Mercosur (ver esquema N°9). El nuevo acuerdo absorbe aproximadamente el 28% de las ventas externas del bloque. En ellas, son muy relevantes las exportaciones de Venezuela, concentradas en hidrocarburos y en menor medida, las ventas de

Brasil y Argentina (ABECEB.COM), mientras las exportaciones a Estados Unidos constituyen el principal destino de los envíos del Mercosur al TPP, seguido por Chile y Japón.

Como exportador, la distribución de los productos del Mercosur varía según la subregión o país que se considere en Asia Pacífico. China cubre más del 80% de las exportaciones y el resto se distribuye en otros países de APEC. La lista de productos comprende combustibles y lubricantes, productos primarios, alimentos y minería. También incluye manufacturas en los casos de Brasil y Argentina, en sus exportaciones a Estados Unidos y a los países latinoamericanos miembros del TPP.

Mientras éstas últimas corresponden sólo al 6,33% de lo exportado por el Mercosur, comprenden alrededor del 60% de manufacturas de origen industrial y productos siderúrgicos (Sica, 2014). Por esta razón es dable esperar que la puesta en vigencia del TPP incida sobre una parte importante de las exportaciones del Mercosur, tanto en el ámbito de los productos tradicionales como en el que corresponde a los bienes industriales (Ver Cuadro 6).

Con respecto a las manufacturas, la amenaza para el Mercosur quizás podría no resultar tan significativa en su presente estadio de desarrollo en este sector, dado que ya existe competencia en el mercado estadounidense con las exportaciones a ese destino de otros países de nuestra región y de miembros del TPP que ya ingresan sin aranceles. Sin embargo, ese impacto va a ser cada vez mayor a medida que transcurren los años, dado el profundo proceso de crecimiento y transformación en que se halla envuelta China/Asia Pacífico.

Por último, de no introducirse modificaciones, el establecimiento de nuevas reglas –ya sea por la elevación de estándares o la armonización de normas existentes– muy probablemente genere nuevas barreras no arancelarias en los mercados de los países miembros del TPP.

Cuadro 6: Impacto del TPP sobre el Mercosur

- Pérdida de participación en mercados latinoamericanos de manufacturas como el automotriz, maquinaria agrícola, calzado, fertilizantes y herbicidas
- Menor atracción de IED
- Menores posibilidades de acceso en servicios y compras en países de AL
- Desvío del comercio en sectores agropecuarios en países socios del TPP a partir de mayor capacidad de competencia de EE.UU, Australia, Nueva Zelanda y Malasia

Fuente: Elaborado por el autor en base a Abeceb.com

En el terreno de las inversiones (Gaya, 2014), la ausencia de un acceso preferencial al TPP y las dificultades para insertarse en las CVI, disminuyen el atractivo del Mercosur como espacio para la IED, particularmente frente a los miembros latinoamericanos y asiáticos del TPP (ver cuadro 6), pudiendo incidir con adversos efectos sobre las posibilidades de desarrollo.

En suma, el establecimiento de nuevos parámetros en la fijación de normas, la unificación y la simplificación de las regulaciones de origen, los acuerdos en el régimen de propiedad intelectual y los servicios, junto con importantes avances de las medidas de facilitación del comercio, constituyen algunas de las dimensiones abarcadas por los MACs que mejoran sustantivamente la capacidad de sus miembros de participar en esos mercados y en nuevas y cada vez más complejas cadenas de valor internacional. En ese contexto, tanto los países del Mercosur como el resto de América Latina y el Caribe que no participan en esos Acuerdos, corren el riesgo de verse marginados en cadenas de producción que podrían inclinarse cada vez más en favor del área de Asia y el Pacífico.

Argentina: nuevos rumbos... ¿pero, en dirección al Asia?

En términos comerciales, los vínculos con los miembros del TPP resultan relevantes para la Argentina. En 2014, el 21,6% de las exportaciones y el 21,9% de las importaciones fueron orientadas a esos mercados, con operaciones que representaron exportaciones de bienes y servicios por un valor aproximado de USD 14.750 millones e importaciones del orden de los USD 14.300 millones (Cámara Argentina de Comercio -CAC-, 2016). Las ventas argentinas estuvieron compuestas principalmente por comestibles y animales vivos, bienes manufacturados y químicos, importándose maquinaria y equipos de transporte y combustibles.

Como en el caso de los restantes miembros del Mercosur, al firmarse el Acuerdo del TPP, Argentina enfrentaba un serio problema de desvinculación con las nuevas formas de relacionamiento imperantes en el comercio internacional. Más allá del proceso de negociación de un TLC con la Unión Europea que se prolonga a lo largo de una década y media, sólo cuenta –al igual que sus contrapartes en el bloque– con un reducido número de acuerdos con mercados de limitada significación. Además, su participación en las CVI se limita a parte del sector agropecuario y cuenta con una débil capacidad competitiva.

La necesidad de incorporar profundos cambios en su política comercial externa de incrementar su competitividad y de impulsar una reorientación profunda de los objetivos y modos de operar del Mercosur en el campo económico-comercial, encuentran rápido eco en la nueva administración que toma el gobierno en diciembre de 2015.

En ese contexto, la introducción de reformas en la política económica y la visita, en rápida sucesión de los presidentes de Francia y de los Estados Unidos y el Primer Ministro italiano, contribuyen a la puesta en marcha de una política económica externa que –sin perder la importancia previamente asignada a Asia Pacífico– procura reposicionar al país en el ámbito

regional y pone un marcado énfasis en la reconstrucción de vínculos con la Unión Europea y los Estados Unidos.

En este marco, la CAC señala en un documento (CAC, 2016) el interés de sus miembros en que Argentina pudiera integrar en el futuro el TPP. En ese sentido, la CAC solicita a la nueva administración que “analice y comprenda la trascendencia de la liberalización del comercio” y que preste atención a “la señales del mercado mundial que tiende cada vez más hacia la agrupación y a dividir las fronteras a través de cadenas de valor integradas internacionalmente”, destacando “los riesgos de no hacerlo” (MERCOSURABC 2016). Así, destaca que las relaciones comerciales que existen con los miembros del TPP significan casi un 25% del comercio exterior de Argentina, circunstancia que representa un peligro por el desvío del comercio para nuestras exportaciones. Así, evalúa que “buscar nuevos mercados por USD 15.000 millones parece un desafío casi imposible frente a la potencial pérdida de esos compradores” (CAC, 2016).

Esta posición parece coincidir en alto grado con la adoptada por el nuevo gobierno. Así, el Secretario de Comercio en una visita oficial a Washington a fines de febrero pasado explicó, ante los funcionarios estadounidenses en ocasión de una conferencia pronunciada en el Atlantic Council, la posición de la administración que “Argentina debe aspirar a participar en la mayor cantidad de acuerdos de comercio posibles, ya que estos –siempre y cuando resguarden a los sectores sensibles de la economía argentina– son muy positivos para nuestro bienestar”. En ese marco, señaló que se desea vincular con “socios estratégicos como los Estados Unidos en iniciativas como el TPP”. Asimismo, en un encuentro con autoridades de la Oficina de Representantes de Comercio de los Estados Unidos indicó que “en el corto plazo, la prioridad es avanzar con el Mercosur-Unión Europea, la Alianza del Pacífico, México, Colombia, y en la profundización comercial y de inversiones con Estados Unidos” (UCR-SINTESIS) (Diario Online Mundo Empresarial) (Página 12, 2016).

Pocos meses más tarde, a fines de mayo del presente año, la Canciller argentina confirmó la participación del Presidente Macri en la Cumbre de la Alianza del Pacífico, por realizarse en

Santiago el 30 de junio. Asimismo, fue presentada formalmente la solicitud para ingresar en calidad de Observador en ese bloque. Según fuentes diplomáticas, ese pedido cuenta con un amplio respaldo entre los miembros de la Alianza del Pacífico. En ese contexto, la Canciller destacó que “hay un claro objetivo del Presidente de empezar a trabajar en una alianza real con los países del Pacífico y unir esas voluntades con las del Mercosur” (Dinatale, 2016).

Al respecto, el embajador chileno en la Argentina señaló que “la Argentina también puede beneficiarse con los tratados que Chile tiene con Estados Unidos, China y Europa” (Dinatale M., 2016). Como parte de estrategia de fuerte aproximación, el Presidente previamente realizará una visita oficial a Colombia, donde la solicitud argentina ante la Alianza del Pacífico forma parte de la agenda de ambos presidentes.

En cuanto al TPP, el pensamiento de la actual administración estima que en un contexto de largo plazo, la posible inclusión de Argentina contribuiría a regular un amplio número de temas, que incluyen tanto el comercio de lácteos y la regulación laboral, a los derechos de autor, patentes, inversiones estatales y medio ambiente.

En el contexto actual, aquellos países que no cuentan con TLCs con los Estados Unidos y la Unión Europea –Ecuador, Venezuela, Bolivia, Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay– son los que pueden sufrir un mayor desvío de sus exportaciones. En ese marco, los riesgos aumentarían para quienes: a) concentran sus exportaciones en esos mercados; b) no cuentan con preferencias tarifarias; y c) sus exportaciones son similares a las de otros miembros del TPP.

...¿Y si los Mega Acuerdos no se concretan?...

En función de los elementos previamente examinados en este trabajo, puede asumirse que un escenario en el cual los tres mega acuerdos se tornen realidad, cuenta con bajas probabilidades de concretarse. En cuanto al TPP, aún pesa un interrogante sobre su posible

aceptación por el Congreso de los Estados Unidos. En el caso de que triunfe en las elecciones el Partido Demócrata, pese a la actual negativa de la candidata Clinton, se estima que finalmente sería aprobado.

A partir de los elementos presentados, pueden asumirse distintos escenarios:

- I. **Que ninguno que los tres mega acuerdos se torne realidad:** en este caso la “tormenta TPP” adquiriría un carácter preventivo. Constituiría una suerte de mensaje de “lo que vendrá”, ya que es previsible que de una manera u otra la pulsión existente en favor de la transformación del sistema comercial internacional continuará vigente.
- II. **Que el TPP se concrete:** ha ocupado el lugar central de las reflexiones del presente estudio, constituyendo la alternativa que ha sido examinada en detalle.
- III. **Que dos mega acuerdos se materialicen:** en este caso surgen dos sub-escenarios: TPP-RCEP o TPP-TTIP.

El primero ya ha sido considerado en este trabajo. En cuanto al segundo, significaría que la Unión Europea sufre una pérdida relevante: las ventajas que esperaba alcanzar en su acuerdo con los Estados Unidos. No podría descartarse entonces que orientara sus esfuerzos hacia otro objetivo largamente buscado: un acuerdo Unión Europea-China y Asia Pacífico. Este escenario se vería favorecido en sus posibilidades de materialización, en función de los avances que durante este período presentaría el proceso de conectividad euro-asiática.

Por último, estos escenarios serían modificados por la dinámica del impacto de la revolución científico-tecnológica. Esta implica, entre otros elementos cruciales (como industria 4F), una transformación de los medios de transporte marítimos (además de los correspondientes al ámbito aéreo y terrestre), que reducirían sustantivamente los tiempos y costos de transporte en dos espacios vitales: el del Atlántico y el del Pacífico. Esta situación tendría un impacto significativo en América Latina y el Caribe, al contribuir a modificar sustantivamente la

competitividad de sus miembros, a la par de facilitar la salida de los flujos de comercio por vía de las costas del Pacífico latinoamericano.

Los elementos precedentemente presentados procuran delinear algunas de las líneas principales de evolución que es dable esperar que con respecto al tema de este trabajo, se presenten en las próximas décadas. Estas previsiones procuran aproximarse a una realidad futura, que en cualquiera de sus versiones, resultará compleja.

Resulta entonces necesario tenerlas presentes cuando se examina la situación de Argentina y nuestra región. Actualmente resulta cada vez más imperativo que las políticas y estrategias que se formulan y procuran aplicar en la Argentina, resulten adecuadas para el desafío que representan las situaciones que será dable enfrentar. Las relaciones con la RPCh alcanzan, en ese contexto, un lugar muy relevante. De nosotros depende, en parte sustantiva, el rumbo que estas adopten en un futuro donde el TPP –o algún sucedáneo– introducirá profundos cambios en el sistema de comercio internacional.

Bibliografía

ABECEB.COM. (s.f.).

APEC. (2014). Anex A: The Beijing Roadmap for APEC's Contribution to Realization of the FTAAP. *Reunión de Líderes de la APEC*. Beijing: APEC.

BID, INTAL. (2015). *Informe Mercosur N°20*.

CAC. (2016). *El Tratado Transpacífico de Cooperación Económica*. Buenos Aires: Cámara Argentina de Comercio.

Cheong, I. (2014). South Korea's Recent FTA Policy. A personal viewpoint. En T. G. Petri, *New Directions in Asia-Pacific Economic Integration* (pág. 138). Honolulu: East-West Center.

Devadason, E. (2013). The Trans Pacific Partnership (TPP): The Chinese Perspective. *Faculty of Economics, University of Malasia*.

Diario Online Mundo Empresarial. (s.f.). Miguel Braun adelantó la voluntad argentina de ingresar al TPP.

Dinatale, M. (31 de mayo de 2016). Giro estratégico: Macri busca un acercamiento a la Alianza del Pacífico. *La Nación*.

Dinatale, M. (31 de mayo de 2016). Jose Antonio Viera Gallo: "La idea es unirnos para salir a competir juntos en el mundo". *La Nación*.

Elvedin, P. (2015). *Participation of Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay (ABPU) in the agro-food market and global governance: implication of mega agreements*. GPS.

Felbermayer, G. e. (2013). *Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP): Who benefits from free trade deal?* GED.

Gaya, R. (2014). *Mega Acuerdos y Multilateralismo en crisis, amenazas para el Mercosur*. Informe Económico Mensual, USAL.

He Ping, S. C. (2013). RCEP and China's Asia Pacific FTA Strategy. *China Institute of International Studies N°40*.

Ku, P. (2012). The Alphabet Study of Transborder Intellectual Property Enforcement. *Discourse N°16*.

MERCOSURABC. (18 de 02 de 2016). La CAC insta al gobierno argentino a que forme parte.

Moneta, C. (2013-14). *Textos del Curso de Economía Política Internacional, Maestría en Relaciones Económicas Internacionales*. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas, UBA.

Moneta, C. (2014). ASEAN en el proceso de transformación económica de Asia Pacífico e India ¿Hacia una posible vinculación intraindustrial con América Latina? En C. M. Cesarín, *Escenarios de Integración. Sudeste Asiático-América del Sur. Hacia la construcción de vínculos estratégicos*. EDUNTREF.

Moneta, C. (2014). El papel de los TLCs y las "asociaciones económicas estratégicas" en la configuración de nuevos espacios económicos. Los TLCs en Asia Pacífico. Una mirada desde América Latina. En N. C. Bontempo, *De Cadencias y Disonancias. Representaciones alternativas de la integración regional en el siglo XXI: América Latina, Asia y Europa del Este*. Ediciones Universidad del Salvador.

Moneta, C. (2016). Otra mirada: la evolución del desarrollo chino en el 2030-2040/50. *Integración y Comercio*(40).

Página 12. (24 de 02 de 2016). Aprendimos de los 90.

Petri, P. A., Findlay, C., & Plummer, M. G. (2015). *The FTAAP opportunity: Report to ABAC*.

Petri, P. y. (2014). *Can RCEP and the TPP be pathways to FTAAP?* Pacific Cooperation Council, State of the Region.

Ross, J. (2011). Realities Behind the Trans Pacific Partnership. *China Organization*.

Rozember, R., & Gaya, R. (2014). *Los mega acuerdos. Nuevas reglas, nuevos actores. Impactos sobre el Mercosur*. Buenos Aires: SERA, IEI.

Sica, D. (2014). Las implicaciones directas del TPP para MERCOSUR. *Boletín Informativo Techint, N° 345*, 109-111.

Tejeda Rodriguez, A. e. (2015). Mega-Regionalismo y Comercio Agroindustrial. Impactos para Argentina. *Fundación INAI*, 22.

UCR-SINTESIS. (s.f.). Aceleran un acuerdo clave con Estados Unidos y una alianza con la UE. Bloque de Diputados Nacionales de la UCR, Cámara de Diputados de la Nación.

Zhang, J. (2013). The Problems and Challenges of TPP from Angle of Negotiators'Conflicts. En *Situation and Suggestion of Economic Integration in Asia Pacific and East Asia*. Beijing: World Affairs Press.