

China, los tratados de libre comercio y la gobernanza global del comercio internacional en el siglo XXI

China, free trade agreements and the global governance of international trade in the 21st century

DOI: [10.5752/P.2317-773X.2016v4.n3.p113](https://doi.org/10.5752/P.2317-773X.2016v4.n3.p113)

Julieta Zelicovich¹

Recebido em: 02 de março de 2017

Aprovado em: 28 de abril de 2017

RESUMEN:

El artículo analiza de qué manera los tratados de libre comercio celebrados por China en los inicios del siglo XXI, junto a otras iniciativas preferenciales tales como la de la Asociación Económica Integral Regional y la Ruta de la Seda, han incidido en la gobernanza global del comercio internacional. A través del análisis de contenido de un conjunto de documentos seleccionados, se busca develar si se produjo una evolución en la complejidad e innovación de estos instrumentos a los que recurrió la política comercial externa china, y si se trata de iniciativas que adhieren al orden vigente, o si, por el contrario, postulan su revisión dando lugar a una transformación de la gobernanza global del comercio internacional. Como resultado del análisis se constata que China ha recurrido a los tratados comerciales para afianzar su participación internacional antes que para reformar la manera en la cual se estructuran las relaciones comerciales internacionales. El grado de innovación contenido en los documentos es bajo, y se concentra en los temas del llamado “regionalismo del siglo XXI” y en los capítulos de la cooperación económica.

Palabras Claves: China; Gobernanza Global; Comercio Internacional; Acuerdos de Libre Comercio; Relaciones Internacionales

ABSTRACT:

The paper analyzes how the free trade agreements concluded by China in the beginnings of the 21st century, together with other preferential initiatives such as the Regional Integral Economic Partnership and the Silk Road, have had an impact on the global governance of international trade. Through the content analysis of some selected documents, we sought to reveal if there has been an evolution in the complexity and innovation of these instruments to which the chinese foreign trade policy has resorted to, and if they are initiatives that adhere to the current order, or if, on the contrary, they suggest its revision, leading to a transformation of the global governance of international trade. As a result of the analysis, it appears that China has used the trade agreements more to strengthen its international participation rather than to reform the way in which international trade relations are structured. The degree of innovation contained in the documents is low, and it focuses on the issues of the so-called “21st century regionalism” and on the chapters of economic cooperation.

Keywords: China; Global Governance; International Trade; Free Trade Agreements; International Relations

1. Doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario. Magister en Relaciones Comerciales Internacionales por la Universidad Nacional de Tres de Febrero. Investigadora asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina. Profesora Jefe de Trabajos Prácticos de la asignatura Economía Internacional en la Universidad Nacional de Rosario. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-8524-9002>

RESUMO:

O artigo analisa como os acordos de livre comércio concluídos pela China nos inícios do século XXI, juntamente com outras iniciativas preferenciais como a Parceria Econômica Regional Integral e a Rota da Seda, tiveram um impacto na governança global do comércio internacional. Através da análise de conteúdo de alguns documentos selecionados, procurou-se revelar se houve uma evolução na complexidade e inovação destes instrumentos aos quais a política de comércio exterior chinesa tem recorrido e se são iniciativas que aderem à ordem atual, ou se, pelo contrário, eles sugerem sua revisão, levando a uma transformação da governança global do comércio internacional. Como resultado da análise, parece que a China tem usado mais os acordos comerciais para fortalecer sua participação internacional do que reformado a forma como as relações comerciais internacionais são estruturadas. O grau de inovação contido nos documentos é baixo, e se centram nas questões do chamado “regionalismo do século XXI” e nos capítulos da cooperação econômica.

Palavras-chave: China; Governança Global; Comércio Internacional; Acordos de Livre Comércio; Relações Internacionais

Según Keohane y Nye (2000), la gobernanza global refiere al proceso y a las instituciones, formales e informales, que orientan y restringen las actividades colectivas de un grupo. Tres son las características del concepto: la primera es que aborda una cuestión cuya escala trasciende las fronteras del Estado; la segunda, que los actores no estatales tienen un rol relevante en el abordaje de esas cuestiones, a la par de los Estados; la tercera, que posee una carga valorativa: una serie de normas, derivadas del desarrollo de Occidente, que confluyen en la gobernanza, tales como la democracia o la transparencia (WANG, ROSENAU, 2009; PATRICK, 2014). Una de las actividades colectivas en las que se observa estas características propias de la gobernanza global es el comercio internacional, siendo posible entonces –a partir de reconocer las especificidades del área– analizar la gobernanza global del comercio internacional², esto es: las instituciones y procesos, formales e informales, que intervienen en el desarrollo de las relaciones comerciales internacionales.

Estas instituciones y procesos no resultan naturalmente dadas, sino creadas, bajo la lógica de un bien público de características globales o transnacionales, signado por la interdependencia³. El hecho de que sea un bien público global implica que requiere de la existencia de incentivos (positivos o negativos) para que se produzca la cooperación entre los distintos actores que intervienen (STEINBERG, 2014). En consecuencia, la existencia de liderazgos dispuestos a proveer incentivos -o en su defecto, sanciones-, al menos para la creación de nuevas normas, y de regímenes internacionales -necesarios para el mantenimiento de las mismas- resultan un componente clave para las relaciones comerciales internacionales.

EEUU ocupó durante gran parte del siglo XX el rol de proveedores de bienes públicos para la gobernanza del comercio global. A través de la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y de una red de tratados de libre comercio (TLC), EEUU contribuyó a dar forma a las reglas e instituciones que permitieron un crecimiento exponencial de los flujos de comercio, tanto de bienes como de servicios⁴. China, por su parte, comenzó a participar en el juego de la gobernanza global del comercio internacional a partir del 2001, tras su ingreso a la OMC. Desde ese en-

2. El comercio internacional es por su propia definición un fenómeno que trasciende las fronteras del Estado; en segundo lugar, aún si el comercio internacional se contabiliza como un fenómeno entre Estados, y como un elemento constitutivo del poder de éstos, ese comercio no puede comprenderse sin la co-existencia de actores no-estatales, tanto nacionales como internacionales, tales como las empresas o bien organizaciones de índole privada como la Cámara de Comercio Internacional; por último en el comercio internacional existe una carga valorativa predominante, asociada al desarrollo de occidente, concentrada en los principios de la Organización Mundial del Comercio. Esta línea de interpretación, que aquí se adopta, es recogida en trabajos como Milner (1999), Rodrik (2001; 2016) o bien Baldwin (2011).

3. Para la creación de bienes públicos y acción colectiva véase Olson (1965). Para su aplicación en el entorno de las relaciones económicas internacionales, véase Kindleberger (1977); Rodrik (2001).

4. Debe considerarse además el dinamismo de su demanda externa, así como el rol de las empresas multinacionales norteamericanas en el mundo, como otros pilares de la construcción del liderazgo que ejerció en el desarrollo de la gobernanza del comercio mundial.

tonces, este país ha incrementado de manera sustantiva su participación en la economía internacional, transformándose en el primer exportador y segundo importador del mundo, y en el tercer emisor y tercer receptor de flujos de IED (año 2015). Mientras que su poder de mercado resulta indiscutido, su papel en la gobernanza global del comercio internacional, y en términos más generales, en el orden internacional, se manifiesta como uno de los asuntos más debatidos dentro de los estudios de las relaciones internacionales contemporáneas⁵.

Debe notarse que, mientras que, a nivel multilateral, en las negociaciones de la OMC China ha tenido un involucramiento moderado, alineándose con los países en desarrollo, y siendo más bien un *rule taker* que un *rule maker* (LIU, 2014; HILPERT, 2014); en la esfera preferencial, su activismo ha sido creciente⁶. A través de los TLC, y de otras iniciativas que acompañan a estos instrumentos, como las de la Ruta de la Seda, el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, o el Nuevo Banco de Desarrollo, China parecería estar cambiando de un rol pasivo sobre la gobernanza del comercio global a uno mucho más activo.

El propósito de este artículo es analizar un aspecto de este mayor involucramiento de China en los asuntos internacionales⁷. En particular, se considera si los acuerdos de libre comercio firmados por China durante los primeros cinco lustros del siglo XXI han presentado una situación de acoplamiento-adhesión al orden vigente o de reforma-transformación de la gobernanza global del comercio internacional.

Conforme la literatura, los cambios en la estructura de poder (YOUNG, 1982) y los nuevos liderazgos (GILPIN, 2001), así como la injerencia de nuevos actores (WEISS, WILKINSON, 2014), pueden dar lugar a modificaciones en el orden internacional, y con ello en la gobernanza global—en este caso, del comercio internacional. Los TLC son considerados un objeto de análisis adecuado para abordar tales transformaciones de la gobernanza global del comercio. Por un lado, los TLC permiten ver cómo se compone la agenda de regulación del comercio, y cómo en ello es abordada la relación —propia de la gobernanza global— entre actores formales e informales para la resolución de cuestiones transnacionales e interdependientes, como es el comercio internacional. Por otro, los TLC son también una medida del liderazgo regional de un Estado, y de su proyección global. En efecto, conforme a Mansfield y Milner (1999), los TLC pueden ser utilizados como acción “estratégica” para ganar poder de mercado y poder de negociación. Con una perspectiva más global, pueden plantearse incluso el “uso estratégico del regionalismo”. Según este enfoque los acuerdos preferenciales, y especialmente aquellos de gran escala como los megaregionales “son utilizados por parte de actores claves para crear regímenes regulatorios alternativos que eventualmente se conviertan en referencia para el resto de la comunidad internacional, anulando *de facto* la relevancia del *status quo* multilateral” (BOUZAS, ZELICOVICH, 2014, p. 979). De esta forma la capacidad para fijar la agenda y establecer modelos de relacionamiento a partir de TLC son considerados indicadores de la influencia de un actor —y eventualmente de su liderazgo— dentro de la gobernanza global del comercio internacional.

5. En Actis y Zelicovich (2016) se presenta una síntesis de estos debates.

6. El contraste entre estas dos estrategias es considerado por algunos autores, como Hilpert (2014) como un signo del creciente poder de China y su deseo de explotar las asimetrías. Para otros se trata de una tendencia regional, resultado de la parálisis de la Ronda Doha y del creciente interés en Asia respecto de temas OMC+ (WILSON, 2015).

7. En efecto, el comercio es solo un aspecto del “ascenso” chino, el cual tiene aristas tanto económicas, como políticas, militares, sociales y estratégicas.

En investigaciones como la de Baccini, Dür y Haftel (2015) se reconocen distintos nodos de TLC, que se constituyen en modelos o *templates*, y que se condicen con polos de mayor interacción económica comercial. Un primer modelo es el de los acuerdos poco profundos, típicos de la región latinoamericana y de las relaciones sur-sur. Un segundo modelo es el de la Unión Europea, donde toman relevancia las instituciones. Por último, un tercer modelo, es el que sigue al ejemplo del NAFTA, donde lo distintivo son las reglas, particularmente aquellas que van más allá de la frontera, como barreras no arancelarias, regulaciones de servicios, inversión extranjera directa (IED), estándares laborales, medidas técnicas y cuestiones agrícolas. Los TLC de China pueden alinearse con estos modelos, replicando la adhesión a las modalidades vigentes de la gobernanza global del comercio internacional signada por el orden liberal⁸, o comenzar a construir uno propio, que ejercerá su influencia regional y global⁹, con un enfoque no-liberal.

8. El orden liberal se apoya en principios tales como la promoción de la democracia como forma de gobierno, el libre mercado como modelo económico, así como la existencia de una jerarquía de facto de Estados que son soberanos y autodeterminados (IKENBERRY, 2011).

El orden no-liberal, en cambio, se presentaría como más contestatario y revisionista, fragmentado en bloques, proteccionista y con rivalidades regionales (ACTIS, ZELICOVICH, 2016)

9. Esta influencia se explicaría, desde la Teoría de la Difusión, a través de cuatro mecanismos que pueden llevar a otros Estados a adoptar, unilateralmente o a través de negociaciones, las regulaciones comerciales que impulsa China: la competencia, la coerción, el aprendizaje racional y la emulación (SOLIS, KATADA, 2008). Según este enfoque la difusión se produce cuando "the prior adoption of a trait or practice in a population alters the probability of adoption for remaining non adopters" (STRANG, 1991 apud SOLIS, KATADA, 2008, p.18).

10. Los "temas OMC+" son aquellos en los que se aspira lograr compromisos más profundos que los actualmente pactados en la OMC. Los "temas OMCx" son aquellos que aún no forman parte de la agenda de negociaciones de la OMC. Una clasificación de temas puede verse en OMC (2011) "Informe sobre el comercio mundial".

En las siguientes páginas se estudia cuáles son las características de los TLC firmados por China, si estos han evolucionado a lo largo de los quince años estudiados, si presentan normas OMCx y OMC+¹⁰, si constituyen un "patrón" diferenciado de acuerdos comerciales, y si –en conjunto con el RCEP y la Ruta de la Seda– suponen un cambio o una continuidad a la estructura y dinámica actual de la gobernanza global del comercio internacional.

Para la investigación se adoptó una estrategia cualitativa, basada en el análisis de contenido de los TLC que China ha firmado desde su ingreso a la OMC, considerando además dos iniciativas adicionales: la Asociación Económica Integral Regional (RCEP, por sus siglas en inglés), la cual se encuentra aún en negociación y es el tratado de libre comercio más ambicioso del que China ha participado durante el período en análisis, y que prosigue hasta ahora; y la Ruta de la Seda, que es presentado como un mecanismo de cooperación complementario a los TLC. El *corpus* documental se conformó con 12 de los 14 tratados de libre comercio firmados por China en el período 2001-2016. Se excluyeron del análisis los acuerdos con Hong Kong y Macao por el carácter especial de estos dos territorios en su relación con China, lo que dificultaba la comparación de los contenidos de estos dos documentos con el demás conjunto de acuerdos. Tal como se mencionó supra, se revisaron además los contenidos del RCEP y de la Ruta de la Seda. Ambos forman parte integral de la vía preferencial de la estrategia de participación China en la gobernanza global del comercio, siendo tal la justificación de su selección. Para estos dos casos se recurrió tanto a fuentes secundarias tales como comunicados oficiales de los gobiernos involucrados como a fuentes bibliográficas que trabajan sobre trascendidos de tales procesos.

Tras esta introducción, y hechas las apreciaciones conceptuales, en la siguiente sección se estudian las características de los TLC de China. Primero se presentan los rasgos generales de los mismos dentro de la política comercial externa china. Seguidamente se analizan las contrapartes con las que se han firmado TLC, para luego considerar los contenidos de cada uno de estos instrumentos. En la segunda sección se consideran las iniciativas del RCEP y la Ruta de la Seda. Por último, se exponen las con-

clusiones del caso, en función de la ponderación de estas iniciativas sobre la gobernanza global del comercio internacional.

Los tratados de libre comercio en la política comercial externa china

Acorde a la literatura, la creación de los TLC se explica por una combinación de causas internas y externas. Depende del enfoque teórico adoptado cuál es la que se le asigna mayor entidad explicativa. Los estudios que enfatizan las causas internas y que colocan el acento en las fuerzas del mercado y su incidencia en los procesos de toma de decisión derivan del institucionalismo en las Relaciones Internacionales, y de los enfoques neo-clásicos en la Economía. Por su parte, son los realistas los que se concentran en las estrategias geopolíticas de los Estados. Entre quienes acentúan las causas externas destacamos la teoría de la difusión, que sostiene los cuatro mecanismos externos –la competencia, la coerción, el aprendizaje racional y la emulación (SOLIS, KATADA, 2008)– a través de los cuales los países deciden adoptar TLC.

China es un jugador nuevo en las arenas de los TLC. Recién, tras su ingreso a la OMC, la firma de estos instrumentos se convirtió en uno de los principales pilares de su política comercial externa. En quince años (entre 2001 y 2016) este país ha firmado 14 acuerdos de libre comercio, y se encuentra negociando 9 iniciativas más (además de tener otras 6 en consideración¹¹). La lógica de este accionar encuentra varios núcleos de consenso en la literatura. Por un lado, se trata de uno de los sostenes de la política del *go-out*¹² (YANG, 2008). Por otro, es un mecanismo para conseguir el reconocimiento de economía de Mercado y la regulación del uso de las medidas antidumping. Es además un instrumento geopolítico, que responde a la competencia por la influencia en la región *vis a vis* Japón y EEUU. Para autores como Heath (2016) ésta es una muestra de cómo la diplomacia económica ha incrementado su relevancia en la política exterior china. No existe consenso respecto de si se trata además de un mecanismo por el cual China intente –y logre– incrementar su influencia en términos globales, mediante una dinámica diferente a la vigente en la estructura de la gobernanza del comercio mundial.

Trabajos como el de Bauwens (2016) analizan el nivel de “componente Chino” (*Chineseness*) de los acuerdos en la región, hasta el año 2008. En ese estudio, esta cualidad se mide a partir de la profundidad y estructura de los compromisos contenidos en los acuerdos de comercio. Para este autor, los rasgos de los TLC Chinos se resumen en tres puntos: son relativamente superficiales, tienen un enfoque menos exhaustivo que otros tipos de acuerdos como los del NAFTA, y presentan un vocabulario que refleja compromisos vagos y generales. Por su parte, Yang (2010, apud HEATH, 2016, p.182) señala que los TLC chinos carecen de una estrategia clara, mientras que Hilpert (2014) llama la atención sobre la gran variación que presentan los TLC de este país, según cuál sea la contraparte. Para Yu, Xue y Hong (2006), por su parte, los TLC de China se caracterizan por su pragmatismo, su motivación defensiva y por su impacto en la política internacional.

11. El conjunto de TLC firmados comprende a: Australia, Corea, Suiza, Islandia, Costa Rica, Perú, Singapur, Nueva Zelanda, Chile, Pakistán, ASEAN, Hong Kong (CEPA), Macao (CEPA), y la revisión del acuerdo China-ASEAN. Los TLC en negociación son los siguientes: RCEP, Consejo de Cooperación del Golfo, TLC China-Japón-Corea, Sri Lanka, Pakistán (ampliación del TLC), Maldivas, Georgia, Israel, Noruega. Por último, los TLC bajo consideración o estudio son: India, Colombia, Moldava, Fiji, Nepal, Mauricio.

12. La política del “*Go out*” fue establecida en 2004 dentro de los diseños de política económica China, siendo su objetivo el incremento de las exportaciones Chinas así como el crecimiento de la emisión de IED de este país.

En contraste con esta lectura, en el presente artículo, a partir de un abordaje integral de los acuerdos firmados por China desde el 2001 al 2016, señalamos que se produce una evolución de la complejidad de los TLC, y que ello contribuiría a una tendencia, aún incipiente, de reforma de la regulación que plantea actualmente la gobernanza del comercio mundial. Este incremento observado en la complejidad de los acuerdos se da especialmente en aquellos casos en los que se firman acuerdos con los países desarrollados, en tanto que con los países en desarrollo cobran mayor relevancia los apartados destinados a la cooperación internacional. Si se incluye en el análisis al RCEP la tendencia a una mayor complejidad en los TLC de la región asiática se acentúa, en tanto que en la Ruta de la Seda se observan nuevas lógicas en la dimensión de la cooperación internacional. A continuación, detallamos el análisis, para ello distinguimos dos etapas temporales: de 2001 a 2013 y de 2013 a 2016, y dos dimensiones a partir de las cuales abordar los tratados: a) las contrapartes y características generales de los TLC, y b) los compromisos contenidos en los TLC. El RCEP y la Ruta de la Seda de estudian luego de estos apartados.

Las contrapartes y características generales de los TLC chinos

Las contrapartes de los TLC de China comprenden a países tanto desarrollados como en desarrollo, ubicados en la región del Pacífico, Europa y América Latina. Las relaciones comerciales y de inversiones entre China y estos países no presentan un patrón claro, sino lo contrario: se entremezclan algunos socios claves con otros cuyos intercambios no alcanzan el 0,01% de las exportaciones e importaciones chinas. No obstante, a partir de la identificación de un recorte temporal dentro de la selección de casos puede observarse cómo en una primera instancia se priorizó a los socios regionales y se buscó firmar acuerdos que permitieran un aprendizaje en las negociaciones de estos instrumentos; y cómo solo entonces comenzaron a negociarse acuerdos con países más significativos desde la perspectiva económica china, los cuales, a su vez, revistieron mayor profundidad y complejidad en los compromisos.

El primer acuerdo firmado por China fue con ASEAN¹³. El proceso negociador se inició en 2001 y culminó su primera etapa en 2004. Tras éste, se firmaron acuerdos con otros países de la región (Nueva Zelanda, Pakistán, Singapur) y con economías complementarias en América Latina (Chile, Perú Costa Rica)¹⁴. De este primer grupo, salvo por ASEAN, que es un el socio económicamente más que relevante para China en la región, en el resto de los casos se trata más de vinculaciones políticas que económicas. En el caso de Chile, entre las motivaciones se encontraba el deseo de China de aprender a negociar tratados de libre comercio¹⁵, así como el atractivo que generaba la multiplicidad de acuerdos que el país latinoamericano tenía en vigencia (DIRECON, 2009). Asimismo, se trataba de una economía pequeña, complementaria a los intereses económicos chinos, con mucha experiencia en la negociación de TLC y con buena relación con la región del Pacífico. Un esquema similar fue el de Perú y el de Costa Rica, apenas dos años después.

13. Este acuerdo ha sido especialmente relevante en la geopolítica regional. Conforme señala Costa Lima (2016), el acuerdo China-ASEAN puede ser considerado incluso como el inicio de una Nueva Era de la Integración Económica en Asia Oriental.

14. En este período China también participó de la enmienda al Acuerdo de Bangkok, establecido en 1975 por Bangladesh, India, Laos, Filipinas, Corea, Sri Lanka y Tailandia, y enmendado en 2005 por Bangladesh, China, India, Laos, Corea y Sri Lanka.

15. Debe señalarse que el tiempo de negociación de este TLC fue sustantivamente menor al tiempo que involucraron los acuerdos de la segunda etapa, pudiendo ser ello un reflejo de la experiencia que para ese entonces pudo haber acumulado China.

Para este primer grupo de países las clasificaciones y caracterizaciones de los TLC chinos que se encuentran en la literatura parecen adecuadas: presentan una alta variabilidad, reflejan el pragmatismo en la estrategia, son relativamente superficiales y presentan un vocabulario que refleja compromisos vagos y generales.

A partir del año 2013 se produjo un salto en las características de los acuerdos. Este salto coincide con un cambio en las contrapartes, y con nuevos lineamientos dentro de los Planes Quinquenales del Partido Comunista Chino¹⁶. Desde ese año comenzaron a concretarse acuerdos con países desarrollados de la región europea y asiática. Entre los primeros, Islandia y Suiza. En los segundos, Australia y Corea. Estos dos últimos constituyen, de todo el conjunto analizado, los acuerdos más importantes para China, con un nivel elevado de comercio e inversiones. En ambos casos además se trata de países que ya tenían firmados previamente acuerdos con EEUU, en tanto que negociaban, a la par del TLC con China, acuerdos con la Unión Europea (Corea lo concluyó antes que el de China, en tanto que Australia lo hizo después).

En cuanto a la articulación de estos tratados con otros regímenes dentro de la gobernanza global del comercio internacional, se identifica en todos los documentos una explícita vinculación con la OMC. En algunos incluso se utiliza el TLC como mecanismo para fomentar la negociación conjunta en temas tales como subvenciones a las exportaciones agrícolas en el marco de la Ronda Doha. Por su parte, la APEC es mencionada en el acuerdo con Nueva Zelanda, como referencia regional específica.

Finalmente, debe considerarse que, sin distinción de grupos, el impacto de los acuerdos sobre el comercio exterior chino fue positivo –aunque con variaciones. En términos comerciales, salvo en los casos de Singapur, Costa Rica e Islandia, todos los socios incrementaron su participación en el total del comercio exterior. En materia de inversiones, en cambio, solo en dos casos se produjo un incremento del stock relativo de IED –a pesar de incluirse capítulos referidos al resguardo de la inversión en los documentos analizados.

El contenido de los acuerdos ¿hacia un modelo Chino?

Los TLC firmados por China no son un conjunto homogéneo de instrumentos. Si bien todos incluyen compromisos en materia de bienes, servicios e inversiones, así como áreas de cooperación económica bilateral, difieren en los niveles de profundidad de la apertura arancelaria y de los compromisos en materia de servicios e inversiones, así como en la manera de abordar las asimetrías entre las partes. Los pequeños matices de los acuerdos es lo que contribuye a la singularidad de la estrategia China. Este rasgo, conforme señalamos en el apartado anterior, se manifiesta con mayor intensidad con el paso del tiempo, especialmente en el conjunto de TLC posteriores a 2013.

En cuanto a la estructura de los documentos, tras el establecimiento de los objetivos, todos los tratados comienzan con un apartado destinado a definiciones, semejante al del modelo del NAFTA. Seguidamente se abordan las cuestiones de liberalización del comercio de bienes y se

16. En el XII Plan Quinquenal del Partido Comunista Chino, se plantea como meta el incremento de la apertura externa, lo cual incluye la participación activa en la gobernanza económica global y regional (Sano, 2011). En el XIII Plan Quinquenal, por su parte, se plantea como meta incrementar el rol de China en la coordinación internacional de las políticas económicas, convirtiéndose en un *rule maker*, antes que en un *rule taker*.

incluye el apartado de norma de origen. Sin embargo, en los acuerdos de la primera etapa no se identifica un *template* o modelo seguido por Beijing, más allá de este primer núcleo semejante. Por ejemplo, en el caso de ASEAN el TLC se compone de 3 acuerdos separados, uno para cada área: bienes, servicios e inversiones; en el caso de Pakistán, por su parte, hay dos acuerdos: uno de cosecha temprana y otro con el texto final del acuerdo de libre comercio. En el TLC de Chile los servicios se incluyeron posteriormente en un anexo al tratado, en tanto que se estableció que el capítulo sobre inversiones sería negociado en una tercera etapa. En los acuerdos firmados a partir de 2013 ya se adopta un único documento modelo en el que se incluyen bienes, servicios, inversiones, el diseño de un comité bilateral del seguimiento del tratado, áreas de cooperación y el mecanismo para la solución de disputas. Las divergencias en esta etapa están en si, por ejemplo, movimiento de personas es incluido como capítulo aparte o se incorpora al apartado de servicios¹⁷, o bien cuáles son las temáticas abordadas dentro de la cooperación económica. Para ello desarrollamos la exposición en torno a tres núcleos: i) los temas tradicionales; ii) los temas del regionalismo del siglo XXI; y iii) los temas de la cooperación económica y comercial.

17. De manera conjunta a servicios, salvo en los casos de ASEAN, Pakistán, Singapur y Chile, el resto de los acuerdos contempla además garantías para el movimiento de personas vinculadas a la prestación de servicios de negocios, así como inversiones.

18. Algunos sectores protegidos son por ejemplo el de las tinturas. Cabe señalar que, de acuerdo a los perfiles arancelarios publicados por la OMC, el arancel promedio consolidado de China es de 10%, con picos de 65% en algunas líneas arancelarias agrícolas tales como cereales y derivados, y bebidas y tabaco. En total se trata del 2,3% de las líneas arancelarias, con una cobertura del 1,3% de las importaciones totales para el año 2015.

LOS TEMAS TRADICIONALES

Respecto del comercio de bienes y la desgravación arancelaria, en sus TLC China pone de manifiesto su poder de mercado. Si bien dispone la constitución de una zona de libre comercio, China mantiene determinadas posiciones arancelarias excluidas en todos los casos¹⁸. Cuando las contrapartes son países en desarrollo el trato es similar, siendo que se observan excepciones para los dos países involucrados. En cambio, si los TLC son con países desarrollados, éstos tienden a liberar el 100% de sus líneas arancelarias mientras China conserva excepciones para el acceso a su mercado. En los casos de los TLC con países desarrollados además China suele tener plazos más extensos que la contraparte para alcanzar las metas finales de desgravación. En promedio la desgravación de la contraparte se produce en 8 años y la de China en 12. En los países en desarrollo, en cambio, el abordaje suele ser más simétrico.

Los acuerdos de China utilizan un capítulo prácticamente idéntico en cuanto a la norma de origen. Apelan a los criterios tradicionales de salto de partida, agrega una lista positiva de casos particulares. En los casos que se explicita un criterio de agregación de valor general previo a las listas, este es del 40%. En todos se reconoce la acumulación de origen entre los territorios involucrados, facilitando la generación de eslabonamientos productivos. Esta continuidad entre los TLC permite a China sortear dificultades que pudieran surgir del entrecruzamiento de los diversos tratados firmados en la década, a la vez que facilita la estrategia de “*go out*” de las empresas multinacionales chinas (YANG, 2008).

En cuanto al universo de medidas no arancelarias, en todos los acuerdos existen apartados específicos para su tratamiento, aunque difieren en la profundidad. Mientras algunos simplemente reiteran que las relaciones comerciales bilaterales se regirán por los acuerdos OMC, otros adoptan algunos –pocos– compromisos específicos y excepciones. Algu-

nas de estos son el mantenimiento de la banda de precios en el caso de Perú, o bien, la explicitación de que las empresas comercializadoras del Estado se rijan conforme a la OMC –compromiso vigente en los TLC de Perú, Singapur y Corea. Respecto de las cuotas China mantiene cuotas específicas en el acuerdo con Australia, restringiendo el acceso para la lana y sus derivados. En el TLC con Corea, en cambio, es este último el que se reserva cuotas en algunos productos derivados de la pesca, y en algunas semillas (malta, soja, sésamo).

Todos los acuerdos presentan también una medida de salvaguardia general, que debe regirse por las reglas de OMC en cuanto a las condiciones para aplicar la medida: se dispara tanto por volumen como por cantidades, los cuales deben generar daño o amenaza de daño comprobable sobre la producción doméstica. El tope queda establecido conforme al arancel nación más favorecida aplicado al día de entrada en vigor del artículo, y no puede extenderse por más de dos años, ni superponerse con otra medida equivalente ante la OMC. En algunos casos se detallan productos específicos. En el caso de Nueva Zelanda, China se reserva salvaguardia para lácteos como queso y manteca. En el caso de Australia se incluyen listas donde se contemplan, por ejemplo, algunos cortes de carne bovina, y leche en polvo¹⁹.

En lo que hace a las medidas sanitarias y fitosanitarias, así como a las barreras técnicas al comercio, los TLC de China ratifican el régimen de la OMC, disponiendo la vigencia plena de los acuerdos allí firmados para la relación comercial cubierta por el TLC en cuestión²⁰. En todos los casos se brega por la adopción de estándares internacionales, se incluyen compromisos respecto de la incorporación del análisis basado en el riesgo, la transparencia, el establecimiento de algún mecanismo de equivalencia entre las partes y la disposición de la cooperación técnica entre ambas. En todos los TLC se crea un comité, subcomité o mecanismo conjunto para la supervisión de ambos asuntos.

El reconocimiento de China como economía de Mercado es incorporado explícitamente en el caso del acuerdo con ASEAN, develando la lógica política del mismo. En los otros, este reconocimiento no es explícito, aunque, por ejemplo, se acuerda aplicar de manera plena el acuerdo de antidumping de la OMC, lo que obraría en los mismos efectos prácticos en los casos que los países decidan aplicar este tipo de recursos contra producción china. En algunos casos ello se explicita sosteniendo que ambas partes confirman que no recurrirán al uso de referencias de terceros países para calcular el valor normal de una exportación tanto en la determinación del dumping, como del margen de la medida anti-dumping.

En cuanto al comercio de servicios, la liberalización se realiza a través de listas positivas, anexas a los TLC, en tanto que en el cuerpo de los tratados se establecen algunos criterios generales, tales como el de nación más favorecida y trato nacional (según las listas de compromisos), transparencia, reconocimientos mutuos, no aplicación de restricciones a pagos y transferencias, a la vez que se incluye alguna mención a la cooperación²¹. Las compras gubernamentales son explícitamente excluidas de los acuerdos de servicios.

19. Se plantean restricciones en cuanto a los modos de aplicación (arancel máximo), la no superposición con la misma herramienta en la OMC, la transparencia, y la disminución paulatina de los montos y volúmenes que activan la salvaguarda.

20. Solo en el acuerdo de ASEAN no hay mención explícita a esta medida.

21. Por ejemplo, en el caso del TLC de ASEAN se disponen mecanismos para incrementar la participación de Camboya, Laos, Myanmar y Vietnam

22. Las importaciones y exportaciones de servicios financieros de China crecieron 32% promedio entre 2005 y 2015.

Por su parte, en algunos casos se incluye dentro de los servicios un régimen especial para los servicios de medicina tradicional china. Dentro de los acuerdos de la segunda etapa, es decir los acuerdos de Australia, Corea, Suiza e Islandia, todos firmados con posterioridad al año 2013, se incluyen además un capítulo para servicios financieros²². Para los casos de Australia y Corea se establecen disposiciones específicas para servicios de telecomunicaciones.

TEMAS DEL “REGIONALISMO DEL SIGLO XXI”

El regionalismo del siglo XXI, propuesto por Baldwin (2011) plantea dos preceptos centrales: “conectar las fábricas”, y “hacer negocios afuera”, estableciendo un nexo entre comercio, servicios e inversiones. En los acuerdos de libre comercio ello se refleja en la incorporación de cuatro temas centrales, a saber: política de competencia, movimientos de capital, propiedad intelectual e inversiones. Adicionalmente se incorporan también cuestiones relativas a la armonización de reglamentaciones técnicas, la facilitación del comercio, el comercio electrónico, el medio ambiente, y las políticas laborales. Se trata de temas que van más allá de las regulaciones de la OMC, y que, en el caso de China, han ido reflejándose en los TLC de manera gradual.

La inclusión de las inversiones dentro de los TLC que firma China es un rasgo singular de los mismos. Con la excepción de Chile, donde la negociación sobre inversiones quedó estipulada para un plazo posterior a la de bienes, el resto de los acuerdos incluye un capítulo sobre inversiones. Algunos tienen un carácter similar al de un tratado bilateral de inversiones, disponiendo obligaciones en cuanto a no expropiación, mecanismos de compensación, y procedimientos para acceso judicial y solución de controversias, mientras que otros son de promoción de inversiones, estableciendo sólo algunas vías de cooperación e intercambio de información. En términos generales China busca establecer una serie de criterios ya extendidos dentro de los acuerdos de inversiones contemporáneos, a saber: los de nación más favorecida y trato nacional; el de protección mínima (*minimun standard of treatment*), que implica el tratamiento de la inversión de acuerdo al derecho internacional consuetudinario; el de trato justo y equitativo, que incluye la obligación de acceso a la justicia y el cumplimiento del principio del debido proceso; y el de protección completa y seguridad, que obliga a la parte a proveer un nivel de protección acorde a lo que establece el derecho internacional consuetudinario. Por su parte, se prohíben los requisitos de *performance* y se incorpora la transparencia como principio transversal para cualquier regulación. Del conjunto de acuerdos analizados el de China-Corea es el más detallado en el capítulo de inversiones, incluyendo referencias al nexo entre comercio-servicios-inversiones, y a cuidados ambientales, y detallando en anexo aparte los procedimientos en caso de expropiación.

23. La facilitación del comercio es parte integral de todos los TLC de China, a excepción del de ASEAN y Pakistán.

Otro tema relevante en los TLC Chinos es el que refiere a la facilitación del comercio²³. Suele ser un capítulo aparte, con características OMC+ y OMCx, en el que se explicita que los procedimientos aduaneros deben ser predecibles, consistentes y transparentes, orientados a facilitar el comercio. Se trata de un requisito indispensable para el buen funcionamiento de los

eslabonamientos productivos globales (BALDWIN, 2011), entre los cuales participan las empresas chinas. En todos los TLC analizados se prevé además la posibilidad de dar lugar a resoluciones anticipadas para la contraparte que firma el acuerdo. Si bien el nivel de especificidad de los compromisos es vago, su inclusión es uno de los aspectos que hace que los acuerdos de China se distingan de otros dentro de las tipologías prevaletentes de acuerdos, tales como las señaladas en Baccini, Dür y Haftel (2015). Además, este posicionamiento de China resulta un antecedente relevante para el Acuerdo de Bali de 2013, de la OMC, en el que se establecieron compromisos multilaterales para la facilitación del comercio.

La propiedad intelectual fue incluida en siete de los TLC analizados (Nueva Zelanda, Perú, Costa Rica, Islandia, Suiza, Australia y Corea). En términos de protección la tendencia es mantener un nivel de compromiso semejante al de la OMC. Se explicitan no obstante algunas cuestiones que están en discusión dentro del paquete Doha, como la protección del conocimiento tradicional y del folclore, siendo éste un componente singular. En algunos TLC se incluye la protección de los recursos genéticos, y en casos como el de Australia, el de Suiza y de Corea se hace referencia a otros acuerdos como el de la Unión Internacional para la Protección de Obtenciones Vegetales, más conocido como UPOV²⁴. Por su parte, en cuanto a la cooperación dentro de la propiedad intelectual, algunos temas recurrentes son la cooperación en materia de creación de capacidad, en innovación técnica y en transferencia de tecnología. Si bien éste ha sido un aspecto saliente de los TLC de China, es preciso indicar que los textos presentan un lenguaje de bajo nivel de compromisos, que no genera políticas vinculantes para los Estados.

Otra innovación dentro de los TLC chinos más recientes ha sido la inclusión del comercio electrónico. En los casos de los acuerdos con Australia y con Corea se contempla la no implementación de aranceles, en conformidad a la OMC. Además, a modo de compromisos OMC+ y OMCx, se incorporan los principios de transparencia, protección al consumidor, manejo de claves y protección de información personal.

Las políticas de competencia son incluidas sólo en los TLC de Islandia, Suiza y Corea, no siendo un componente de fuerte presencia dentro del conjunto de los documentos analizados. En su abordaje se acuerda la proscripción de prácticas anticompetitivas por partes de las empresas; a la vez que se establece que en el ejercicio de leyes destinadas a estos fines se cumplirá con los principios de transparencia, no discriminación y equidad procesal.

En cuanto a los movimientos de capital, más allá de los compromisos tradicionales que corresponden a la liberalización de servicios, no hay en los TLC Chinos obligaciones adicionales para las partes. Se establece únicamente que ninguna de las partes podrá imponer restricciones a las transacciones de capital de forma inconsistentes con los compromisos específicos a los que esas transacciones refieren²⁵.

TEMAS DE COOPERACIÓN ECONÓMICA Y COMERCIAL.

La cooperación económica y comercial es el apartado donde se aprecian mayores elementos de innovación en cuanto a la participación de China en la gobernanza del comercio global. Los tópicos incluidos son

24. Este convenio fue adoptado en 1961, y revisado en reiteradas ocasiones. Brinda protección a la propiedad intelectual de los obtenedores de variedades vegetales.

25. Ejemplo tomado del TLC China-Corea, traducción propia

26. Los acuerdos de Corea y Suiza incluyen una mención a las políticas ambientales como capítulo aparte y no dentro del de cooperación. En los mismos se toma como marco a los acuerdos internacionales vigentes.

sumamente diversos y muestran la puesta en práctica del concepto de “diplomacia económica” según el cual interactúan la política y la economía en las relaciones comerciales externas de China. Se incluyen cuestiones desde turismo, a desarrollo de ciudades, tecnologías de la información y las comunicaciones, o cuidados ambientales²⁶.

En algunos casos estas políticas de cooperación son más relevantes que en otros, y suelen dar cuenta del tipo de vínculo que se plantea Beijing con la contraparte. En el caso de los acuerdos de ASEAN y Pakistán, la cooperación no es parte integral de los acuerdos comerciales. Estos acuerdos, de la primera etapa, son más bien acotados. En el extremo opuesto, el TLC firmado con Australia, uno de los de mayor complejidad normativa, tampoco incluye un capítulo específico de cooperación económica, sino que las referencias a la cooperación están incluidas en los capítulos de cada área. Los acuerdos con Perú, con Corea y con Chile son los que tienen mayor cantidad de aspectos incluidos en la cooperación económica. En Chile y Perú un aspecto llamativo es la inclusión de la cooperación en materia de minería. En Perú y Corea, de la pesca.

Dentro de las temáticas vinculadas a la producción, un tema recurrente es la cooperación industrial, presente en 4 de los tratados (Chile, Perú, Islandia y Suiza). En el caso de Singapur hay una referencia a la cooperación para el desarrollo de regiones y ciudades en China, así como el apoyo para la estrategia del “*go out policy*”. La cooperación en investigación, ciencia y tecnología aparece en los casos de Perú, Costa Rica, Islandia y Corea. Por su parte, la seguridad alimentaria sólo es abordada en el caso de Corea. En los casos de acuerdos de libre comercio con países que integran en la OMC la coalición del G-20 comercial o el Grupo Cairns –en los casos de Chile, Nueva Zelanda, Perú, Costa Rica, Islandia, Australia–, suele incluirse un compromiso referido a la eliminación de los subsidios a las exportaciones agrícolas, y la explicitación de un compromiso para cooperar activamente con este fin en las negociaciones multilaterales.

En los documentos estas distintas líneas de cooperación se desarrollan con un lenguaje poco vinculante, que deja mucho margen para que luego, desde una perspectiva más política que técnica, se definan acciones específicas en la relación bilateral en cuestión.

BALANCE DE LOS CONTENIDOS.

En su conjunto, la inclusión de normas vinculantes que puedan ser consideradas OMCx no es un rasgo característico de los acuerdos de libre comercio chinos. Solo en los aspectos de cooperación económica se identifican aspectos innovadores que no están contenidos en los TLC de los países latinoamericanos, o en los que promueven la Unión Europea o los EEUU. Sin embargo, las normas que en este sentido presentan los TLC chinos poseen un bajo nivel de ejecutividad. Asimismo, muestran un elevado nivel de pragmatismo en tanto se amoldan a los intereses singulares que China tiene con la contraparte.

Un balance de los casos analizados indica que los compromisos de los TLC firmados por Beijing se mantienen dentro del universo normativo de OMC. Los TLC no presentan reformas profundas respecto de lo existente dentro de la gobernanza del comercio global, sino que, se limi-

tan a presentar pequeños matices y de bajo nivel de obligatoriedad, que no alteran lo sustancial de las dinámicas existentes, sean estas multilaterales o preferenciales. Los capítulos de cooperación económica, y algunos aspectos en propiedad intelectual y comercio electrónico (temas del llamado regionalismo del siglo XXI) son donde se concentran mayormente estos matices, los cuales a su vez aparecen en los TLC más recientes²⁷.

Nuevas iniciativas de la política comercial externa China

Existen dos iniciativas recientes que, aun no siendo TLC de manera estricta, sí complementan a los TLC en la aproximación de China hacia la gobernanza global del comercio internacional: por un lado, la del acuerdo del RCEP, y por otro, la de la Ruta de la Seda.

El RCEP es un tratado económico aún en vías de negociación, en el que intervienen Australia, China, India, Japón, Nueva Zelanda, Corea del Sur, y los diez países de la ASEAN. Para muchos, se trata de una respuesta con carácter geopolítico a la iniciativa norteamericana del Acuerdo Transpacífico (TPP); para otros en cambio, es producto del avance del regionalismo en Asia, puesto que este acuerdo conjuga a otras experiencias regionales previas que toman como nodo al ASEAN. Dentro de esta línea, el RCEP se plantea como una forma de resolver el “*spaghetti bowl*” de la región asiática, con lo cual uno de los objetivos claves es la armonización de regulaciones como las de la norma de origen y la facilitación del comercio.

En el documento inicial (*Guiding Principles and objectives for negotiating the Regional Comprehensive Economic Partnership*) las partes acuerdan avanzar en el comercio de bienes, servicios, inversiones, cooperación económica y técnica –en donde se incluye el comercio electrónico, y un capítulo específico para empresas medianas y pequeñas–, propiedad intelectual, competencia, y solución de disputas. No se incluyen en cambio políticas laborales, ambientales y regulaciones sobre empresas estatales. Entre los objetivos se plantea facilitar la participación de los países en las cadenas de valor regionales y globales, de manera semejante a lo que plantea el “regionalismo del siglo XXI” (BALDWIN, 2011). Según Rosales et al (2011), este acuerdo, a diferencia de otras de las iniciativas megaregionales, presenta mayor flexibilidad en lo que hace a las políticas de desarrollo para las partes. Si bien las negociaciones no han sido públicas, los documentos que han trascendido sugieren que este acuerdo se aproximará más al segundo conjunto de los TLC firmados por China, y que incluso presentará un mayor nivel de complejidad normativa que aquellos.

Por ejemplo, conforme el análisis de Yu (2016) en materia de propiedad intelectual²⁸ el RCEP incluye el lenguaje habitual de los TLC, pero respecto del TPP, es más ambicioso en la inclusión de un requisito de suscripción de otros acuerdos específicos, como el Tratado de Beijing sobre Audiovisuales, la Convención de Roma, y el Acuerdo de Marrakech que promueve la inclusión de personas con discapacidad visual dentro de la industria. En áreas como medidas para el control de la tecnología y manejo de la información en derechos electrónicos, el RCEP es menos ambicioso que el TPP. El RCEP tampoco extiende los derechos de autor más

27. Esto resulta coincidente con los lineamientos de los planes quinquenales XII y XIII. Shield (2014) y Heath (2016) por su parte sostienen que ha sido la crisis financiera internacional de 2008 el factor que catalizó una nueva dinámica de intervención en las relaciones económicas internacionales por parte del gobierno de Beijing.

28. El citado análisis se basa en un borrador del capítulo de propiedad intelectual filtrado en octubre de 2015.

allá de la Convención de Berna –como si hace el TPP. En el *enforcement*, el RCEP presenta rasgos OMC+, al empoderar a las autoridades judiciales a intervenir en más cantidad de situaciones de lo que lo hace el acuerdo de ADPIC. En cuanto a las coaliciones que sustentan estas posiciones, sostiene Yu, que mientras que China e India persiguen un acuerdo más flexible, son los países del ASEAN+6 (fundamentalmente Corea y Japón) los que persiguen regulaciones más estrictas (YU, 2016).

Por su extensión en términos de áreas comprendidas y de socios alcanzados se trata de la iniciativa más ambiciosa de las que participa China en materia comercial, incluyendo normas OMCx, y sugiriendo en un “uso estratégico del regionalismo”. Sin embargo, las conclusiones respecto de su impacto para la gobernanza del comercio mundial solo pueden ser preliminares debido al hermetismo respecto al verdadero contenido del acuerdo, y al escenario cambiante en las relaciones comerciales internacionales, a pocas semanas de la llegada de Trump a la presidencia de EEUU.

La segunda iniciativa preferencial a considerar es la de la Nueva Ruta de la Seda. Desde el año 2013 China ha promovido esta iniciativa que combina comercio, inversiones, logística, y cooperación, y que ha sido conocida como Nueva Ruta de la Seda o *One Belt One Road*. Sin ser un TLC esta iniciativa puede alcanzar una influencia relevante en la gobernanza del comercio global debido a la extensa cobertura geográfica y económica. La iniciativa toma como punto de referencia la antigua Ruta de la Seda y sus principios: “*peace and cooperation, openness and inclusiveness, mutual learning and mutual benefit*”²⁹. Se centra en las regiones asiática, europea y africana, y contrasta con las instituciones y lógicas de la estructura de la gobernanza global del siglo XX. Conforme al gobierno chino se trata de una iniciativa que aspira a fortalecer el régimen global de libre comercio, la apertura económica, en el marco de la cooperación regional³⁰.

En términos concretos esta iniciativa apunta a mejorar la infraestructura regional de transporte terrestre aéreo y marítimo, poniendo el foco en la cantidad y calidad de la conectividad y la comunicación. Para ello se toma en consideración la facilitación del comercio, física y aduanera, y de las inversiones. Se incluye además el intercambio cultural, y el mutuo entendimiento, como mecanismos de reaseguro de esa infraestructura logística transnacional.

El tal sentido, esta iniciativa engloba a los TLC como una herramienta más de desarrollo, planteándose el gobierno de Beijing firmar acuerdos de comercio e inversión con todos los actores involucrados en el recorrido de la Ruta. La agenda de los mismos toma como partida a las normas de la OMC –fundamentalmente al acuerdo de facilitación del comercio– buscando asegurar dentro de dicho conjunto normativo estándares mínimos de compromisos, que garanticen el libre flujo de las mercancías, servicios e inversiones. Por otra parte, en cuanto a la cooperación, la misma presenta un notable pragmatismo en la forma de implementación. Los mecanismos de cooperación prevén canalizarse por medio de las organizaciones vigentes, como *Shanghai Cooperation Organization* o la ASEAN 10+1, pero también mediante mecanismos públicos privados, como las ferias y exposiciones regionales. La integración financiera, la cual es el tercer pilar de la iniciativa, se aborda a partir del Banco Asiático

29. Véase el documento *Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road*, publicado en 2015 por la Comisión de Desarrollo Nacional y Reforma, el Ministerio de Relaciones Exteriores, y el Ministerio de Comercio chinos. Disponible en http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201503/t20150330_669367.html.

30. Véase el documento *Action plan on the Belt and Road Initiative*, Consejo del Estado de la República Popular China. Disponible en http://english.gov.cn/archive/publications/2015/03/30/content_281475080249035.htm.

de Infraestructura e Inversiones y el Banco de desarrollo de los BRICS, entre otras instituciones. Se aspira a crear mecanismos de cooperación para el manejo de riesgo y de crisis financieras, la regulación de los créditos y de las evaluadoras.

La interrelación de cuestiones, la incorporación de la dimensión cultural, y la apelación tanto a actores gubernamentales como no-gubernamentales, y a instituciones por fuera de las instituciones de Bretton Woods, son rasgos novedosos, que dan matices “chinos” al nexo entre comercio-servicios-inversiones que se plantea como característico del siglo XXI, y como desafío de la gobernanza del comercio global, regida mayormente por normas del siglo XX. Por su parte, debe señalarse que la intención de extender y profundizar los acuerdos de libre comercio constituye un elemento distintivo frente a la contracción de políticas que en ese sentido plantea a comienzos de su gestión Donad Trump, al frente de la presidencia de los EEUU.

En un contexto de crisis del libre comercio como el actual, donde las negociaciones de la OMC atraviesan severas dificultades, y donde se han incrementado las medidas de restricción al comercio, estas dos iniciativas del RCEP y de la Ruta de la Seda renuevan el ritmo de la liberalización como característica de la gobernanza del comercio global, a la vez que le imprimen una cadencia particular, sobre todo, a partir de la agenda de cooperación que plantean. Desde esta lectura, parecen ser más los elementos de continuidad que los de ruptura en la gobernanza del comercio global que se derivan del accionar de China en sus relaciones económicas internacionales. Ello no invalida, empero, que la opción de reforma de la gobernanza pueda ir *in crescendo* a medida que se fortalezca la presencia de China en el juego internacional. No obstante, debe realizarse una distinción: el RCEP puede entenderse como un mecanismo de liderazgo chino dentro de una estructura y lógica premoldeada por las potencias occidentales. Mientras tanto, la Ruta de la Seda tiene otros matices, en donde se mezclan tanto *hard* y *soft power*, bajo una retórica más proclive al desarrollo de los socios menores que la observada en los TLC (sea en el RCEP, como en el conjunto de acuerdos estudiados del período 2001-2016).

Conclusiones

En los últimos tres lustros China ha ido incrementando gradualmente su participación en la gobernanza global del comercio internacional. Los TLC han sido un instrumento clave de su política comercial externa. Tal como se analiza a lo largo de este artículo, una perspectiva de largo plazo permite identificar dos etapas en el uso de estos instrumentos, una primera más difusa, y una segunda donde emerge cierta singularidad y carácter estratégico de los TLC Chinos.

Respecto de la gobernanza global del comercio estos tratados hasta el momento resultaban poco innovadores, siendo más un instrumento de China para afianzar su participación internacional que para reformar la manera en la cual se estructuran las relaciones comerciales internacionales. Solo en los documentos más recientes se aprecian algunos pocos

elementos de innovación, que pueden clasificarse en dos tipos: por un lado, los que ya están en la agenda del regionalismo del siglo XXI, y por otro, los que pertenecen a los capítulos de la cooperación económica y comercial. Esta tendencia toma mayor consistencia al incluirse iniciativas aún en negociación como la del RCEP, y particularmente, iniciativas complementarias a los TLC, como lo es la de la Ruta de la Seda.

Entre 2001 y 2016, China, a través de los TLC firmados, ha incrementado su influencia regional y global, comenzando a ser un *rule maker* pero acotado a algunas áreas específicas. A partir de iniciativas como la de la Ruta de la Seda ha posibilitado la injerencia de nuevos actores y establecido nuevas dinámicas de interacción entre los Estados, pero no ha cuestionado las bases del sistema actual, sino que se ha acoplado a aquel. Por la magnitud de su economía y por el volumen de PBI y comercio involucrado en sus iniciativas más recientes (los acuerdos comerciales de la segunda etapa, así como el RCEP y la Ruta de la Seda) China tiene un potencial disruptivo en la gobernanza del comercio internacional. En el período 2001-2016, sin embargo, ese potencial no se ha volcado de manera desafiante a las estructuras preexistentes, sino que ha buscado el acompañamiento de las mismas.

Referencias

- ACTIS, E.; ZELICOVICH, J. All that glitters is not gold: Continuities in international order and limits to global South reconfiguration. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, v. 11, n. 2, 2016, p. 25-47.
- BACCINI, L.; DÜR, A.; HAFTEL, Y. Imitation and innovation in international governance: the diffusion of trade agreement design. In: DÜR, A; ELSIG, M. *Trade cooperation. The purpose, Design and Effects of Preferential Trade Agreements*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015, Cap. 7, p. 167-194.
- BALDWIN, R. 21st century regionalism: Filling the gap between 21st century trade and 20th century trade rules. *World Trade Organization Economic Research and Statistics Division*, n. ERSD-2011-08, 2011.
- BAUWENS, F. Measuring the 'Chineseness' of the Asia-Pacific Area's Free Trade regime", ISA Asia-Pacific Conference, Hong Kong, Junio 25-27, 2016.
- BOUZAS, R.; ZELICOVICH, J. La Organización Mundial de Comercio, los acuerdos mega-regionales y los usos estratégicos del regionalismo. *Revista Estudios de Economía Aplicada*, v. 32, n3, 2014, p.963-994.
- COSTA LIMA, M. Introdução: A ascensão da Ásia. In: COSTA LIMA, M. *Perspectivas Asiáticas*. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2016, Cap. 1., p.13-23.
- DIRECON. *Chile. 20 años de negociaciones comerciales*. Santiago de Chile: Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile y B&B Impresores, 2009.
- GILPIN, R. *Global Political Economy. Understanding the International Economic Order*. Princeton: Princeton University Press, 2001.
- HEATH, T. China's evolving approach to Economic Diplomacy. *Asia Policy*, n 22, 2016, p. 157-91.
- HILPERT, H.G. China's Trade Policy. Dominance without the will to lead. *SWP Research Paper*, n. RP1, 2014, p.5-32.
- IKENBERRY, J. The Future of the Liberal World Order. *Foreign Affairs*. v. 90, n. 3, 2011. Disponível em < <https://www.foreignaffairs.com/articles/2011-05-01/future-liberal-world-order>> Acesso em 24 feb. 2017.
- KEOHANE, R; NYE, J. Introduction. In: NYE, J.; DONAHUE, J. (ed). *Governance in a globalizing world*. Washington, D.C: Brookings Institution Press. 2000

- KINDLEBERGER, C. *America in the world economy*. New York: Foreign Policy Association, 1977.
- LIU, H. China's proposing behavior in global governance. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, v. 57, n. spe., 2014, p.121-137.
- MANSFIELD, E.; MILNER, H. The new wave of regionalism. *International Organization*, v. 53, n. 3, 1999, p. 589-627.
- MILNER, H. The political economy of international trade. *Annual Review of Political Science*, v. 2, n 1, 1999, p. 91-114.
- OLSON, M. *The logic of collective action. Public goods and the theory of groups*. Cambridge: Harvard University Press, 1965.
- PATRICK, S. The Unruled World. The Case for Good Enough Global Governance. *Foreign Affairs*, January/February 2014. Disponível em < <https://www.foreignaffairs.com/articles/2013-12-06/unruled-world>> Acesso em 24 feb. 2017.
- RODRIK, D. La falsa promesa económica de la gobernanza global. *Project Syndicate*, 11 ago. 2016. Disponível em < <https://www.project-syndicate.org/commentary/global-governance-false-economic-promise-by-dani-rodrik-2016-08/spanish>> Acesso em 24 feb. 2017
- RODRIK, D. The Global Governance of Trade as if development really mattered. *United Nations Development Programme Background Paper*. 2001. Disponível em < <https://notendur.hi.is/~ajonsson/kennsla/rodrik.pdf>> Acesso em 24 feb. 2017
- ROSALES, O et al. Las negociaciones megarregionales: hacia una nueva gobernanza del comercio mundial. *CEPAL – Serie Comercio Internacional*, n°121, 2013. Disponível em <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35911/LCL3710_es.pdf> Acesso em 24 feb. 2017
- SANO, J. Key Targets in the 12th Five-Year Plan and Policies for their Realization. *RIM – Pacific Business and Industries*, v.10, n. 42, 2011, p. 2-20.
- SHIELD, W. The Middle Way: China and Global Economic Governance. *Survival*, v. 55, n. 6, 2014, p. 147–168.
- SOLIS, M; KATADA, S. Competitive Regionalism. Explaining the Diffusion and Implications of FTA in Asia Pacific. *International Symposium “Competitive Regionalism,”* Ibuka International Conference Hall, Waseda University, Tokyo, Japan, May 30 to 31, 2008.
- STEINBERG, F. Gobernanza económica global: ¿Dónde estamos? *Estudios de Economía Aplicada*, v. 32, n.3, 2014, p. 891-910.
- WANG, H.; ROSENAU, J. China and Global Governance. *Asian Perspective*, v. 33, n. 3, 2009, p. 5-39.
- WILSON, J. Mega-regional trade deals in the Asia-Pacific: Choosing between the TPP and RCEP? *Journal of Contemporary Asia*, v. 45, n. 2, 2015, p. 345-353.
- YANG, J. China's Competitive FTA Strategy: Realism in a Liberal Slide. *International Symposium “Competitive Regionalism,”* Ibuka International Conference Hall, Waseda University, Tokyo, Japan. May 30 to 31, 2008.
- YOUNG, O. Regime Dynamics: The Rise and Fall of International Regimes. *International Organization*. v. 36, n. 2, 1982, p. 277-297.
- YU, C; XUE, L.X.; HONG, S. China y los acuerdos de libre comercio. *Revista del CEI. Comercio Exterior e Integración*, n. 7, 2006, p. 121-132.
- YU, P. The RCEP and Intellectual Property Norm-Setting in the Asia-Pacific. *Intellectual Property Rights and Mega-Regional Trade Agreements (Global Perspectives and Challenges for the Intellectual Property System*, CEIPI-ICTSD Publication Series No. 4, 2016. Disponível em <<https://ssrn.com/abstract=2810579>> Acesso em 24 feb. 2017.

