

¿Estados Unidos regresa a Asia Pacífico? Los acuerdos comerciales regionales en la política exterior de la administración Biden*

Is the United States returning to Asia Pacific? Regional Trade Agreements in the Foreign Policy of the Biden Administration

DOI: 10.32870/mycp.v12i36.860

Virginia Leticia Valdivia Caballero¹Karla Villalobos Cruz²

Introducción

Resumen

El presente artículo pretende analizar el actuar de la administración de Joseph Biden para recuperar el liderazgo económico-comercial estadounidense en Asia Pacífico, así como la confianza de sus aliados regionales, luego de que en 2017 el expresidente, Donald Trump decidiera retirarse del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP por sus siglas en inglés) y optara por renegociar acuerdos comerciales. Lo anterior en el marco de la confrontación sinoestadounidense por la hegemonía mundial y de la firma, en noviembre de 2020, de la Asociación Económica Integral Regional (RCEP por sus siglas en inglés), iniciativa que cuenta con la presencia de China y es catalogada como el acuerdo de libre comercio más grande de la historia. Se considera que la administración Biden hará lo posible para regresar a Asia Pacífico emulando lo realizado con la estrategia denominada pivote asiático, y así poder hacer un contrapeso al ascenso chino, mediante instrumentos como la Estrategia del Indo Pacífico Libre y Abierto (FOIP).

Palabras clave: RCEP, CPTPP, IPEF, Estados Unidos, China

Abstract

This article aims to analyze the actions of the Joseph Biden administration to recover the US economic-commercial leadership in Asia Pacific, just as the trustworthiness of its regional allies; after former president Donald Trump decided to withdraw the US from Trans-Pacific Partnership (TPP) in 2017 and renegotiated free trade agreements. Besides, this in the context of the confrontation between China and USA for world hegemony and the signing, in November 2020, of the Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP), an initiative in which China is present and has been identified as the largest free trade agreement in history. It is considered that the Biden administration will do everything possible to return to Asia Pacific, emulating what was done with the strategy called "Pivot to Asia", and thus counterbalance the Chinese rise, through instruments such as the Free and Open Indo Pacific Strategy (FOIP).

Keywords: RCEP, CPTPP, IPEF, United States, China

Artículo recibido el 28 de enero de 2023 y dictaminado el 26 de junio de 2023.

* Artículo resultado de investigación del Programa de Apoyo para Innovar y Mejorar la Educación PAPIME PE300121 "Elaboración de recursos didácticos sobre Temas Contemporáneos de Asia Pacífico" de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la UNAM.

1. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Circuito Mario de la Cueva S/N, Ciudad Universitaria, Delegación Coyoacán, Ciudad de México D.F., C.P. 04510. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6628-542X>. Correo electrónico: virginiavaldivia@politicas.unam.mx
2. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Circuito Mario de la Cueva S/N, Ciudad Universitaria, Delegación Coyoacán, Ciudad de México D.F., C.P. 04510. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0691-7234>. Correo electrónico: kvc@politicas.unam.mx



El mandato de Donald Trump fue controversial en distintos aspectos, pero en el económico-comercial, sobresalió su postura de corte proteccionista y nacionalista, la cual se vio reflejada en su salida del Tratado de Asociación Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés) y la renegociación de acuerdos, entre estos el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), así como el Acuerdo bilateral entre Estados Unidos y la República de Corea (KORUS). Además de priorizar los instrumentos bilaterales antes que los multilaterales.

Joseph R. Biden llegó a la Casa Blanca en enero de 2021, con la firme convicción de reivindicar “el lugar de Estados Unidos en el mundo”, luego de la caótica presidencia de Donald Trump. A pesar del inicio de una nueva administración, la confrontación sinoestadounidense ha continuado. Biden ha declarado que China es “el competidor más serio” de Estados Unidos, por la amenaza que representa para los valores democráticos, y ha expuesto la necesidad de enfrentar los abusos económicos de este país asiático, la violación de derechos humanos, el daño a la propiedad intelectual y a la gobernanza global (The White House, 2021).

Para la administración de Biden ha sido fundamental delinear una estrategia para hacer frente a China. Kurt Campbell, coordinador de Estados Unidos para asuntos del Indo-Pacífico en el Consejo de Seguridad Nacional, ha resaltado que la relación bilateral entre China y Estados Unidos opera en el marco de la competencia. Por ello, Campbell ha declarado que la mejor política para contener a China es una “buena política de Asia” (Martin, 2021). En este sentido, la prioridad de Washington ha sido promover su presencia en el Indo Pacífico,³ mediante el fortalecimiento de los vínculos con sus aliados y socios en esta región.

Sin embargo, Biden ha sido rebasado por la agenda nacional, en lo que respecta a la aprobación de sus iniciativas por el Congreso estadounidense. Como consecuencia, existió poca —nula— congruencia para formular una estrategia comercial específica, inmediata y congruente para el Indo Pacífico. No fue hasta mayo de 2022 que se presentó el Marco Económico del Indo Pacífico (IPEF, por sus siglas en inglés), lo que se convirtió en la primera resolución comercial-económica formal de la administración en la región.

3. El enfoque de la administración Trump para la región fue conocido como “Indo-Pacífico libre y abierto”, en el que “el comercio libre, justo y recíproco, los entornos de inversión abiertos, la buena gobernanza y la libertad de los mares” fueron premisas para un futuro libre y abierto. Department of State, 2019.

El IPEF tiene como objetivo crear una economía “más fuerte, más justa y más resiliente”, así como expandir el liderazgo económico en la región en pro de los trabajadores estadounidenses, así como de la gente de la región. Lo anterior, a través de cuatro ejes clave: 1) comercio; 2) cadenas de suministro; 3) economía limpia; y 4) economía justa, especialmente en las áreas laboral, medio ambiental, de economía digital, transparencia y buenas prácticas regulatorias, entre otras (Office of the United States Trade Representative, 2022; The White House, 2022a). Si bien se trata de una iniciativa económico-comercial con la que Washington busca recuperar su papel preponderante, y con ello hacer frente a la asertividad del gobierno chino en este rubro, es importante destacar que no es un acuerdo comercial *per se* y continúa desarrollándose en el marco de la crisis económica mundial derivada de la pandemia de COVID-19 y la policrisis a nivel interno en Estados Unidos.

El argumento central de este artículo es que se observa el retorno de Estados Unidos hacia Asia Pacífico, a través de instrumentos multilaterales, ya no con el TPP, sino con la Estrategia del Indo-Pacífico Libre y Abierto (FOIP, por sus siglas en inglés) y el IPEF, para contrarrestar el papel y el lugar que ha ganado la Asociación Económica Integral Regional (RCEP, por sus siglas en inglés) en Asia Pacífico, como el mega-acuerdo económico más relevante que se ha logrado hasta enero de 2023.

Por lo anterior, y con el objetivo de tener un panorama de la situación actual, en este trabajo se retoman, a través de sus tres secciones: en primer lugar las dos iniciativas económicas lideradas en la Cuenca del Pacífico y Asia Pacífico, una por Estados Unidos y otra por China que pretendían establecer un papel estratégico en estas regiones; a saber, el TPP, (ahora Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico, CPTPP, sin Estados Unidos) y la RCEP. Posteriormente, se apunta la relevancia del Indo Pacífico durante la administración Biden, mediante el IPEF y la FOIP, como instrumentos de retorno hacia Asia Pacífico.

1. El CPTPP: Un camino sin Estados Unidos

El Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (CPTPP, por sus siglas en inglés) es resultado de la salida de Estados Unidos del TPP tras la orden ejecutiva de Donald Trump del 23 de enero de 2017. Sin embargo, los orígenes de este esquema de integración regional se remontan al año 2000 cuando, en la reunión informal de líderes del Foro de Cooperación Económica

Asia Pacífico (APEC) en Brunéi Darussalam, los gobiernos de Chile, Nueva Zelanda y Singapur expresaron su interés en crear el *Pacific Three Closer Economic Partnership* (P3-CEP), el cual comenzó a materializarse hasta 2002 cuando se iniciaron, formalmente, las negociaciones comerciales para este convenio.

El P3-CEP se firmó el 3 de junio de 2005 y entró en vigor el 1 de enero de 2006. En este último año se transformó, tras la incorporación de Brunéi Darussalam, en el P4. Posteriormente, en marzo de 2010, Estados Unidos junto con Australia, Perú y Vietnam se interesaron y modificaron este tratado hasta nombrarlo Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés) (Elms, 2016).

No obstante, la intención de Estados Unidos de unirse a este convenio inició en 2009; cuando la administración del expresidente Barack Obama comenzó a delinear varios objetivos, entre éstos, participar en un acuerdo comercial de próxima generación que reflejara las prioridades y valores económicos estadounidenses y que a la vez, impulsara el crecimiento económico de Estados Unidos y creara empleos de alta calidad al aumentar las exportaciones entre los miembros del acuerdo (Office of the United States Trade Representative, s.f.) .

De hecho, desde sus inicios, tanto por los estadounidenses como por los otros miembros y la opinión pública internacional, el TPP fue considerado como un instrumento jurídico expansivo e inclusivo, puesto que contenía los nuevos temas del comercio del siglo XXI, no sólo comerciales, sino de diversas temáticas (por ejemplo, derecho laboral, medio ambiente y propiedad intelectual); pero también era entendido como un tratado con Estados Unidos a la cabeza que marcaría las nuevas reglas del comercio en el siglo referido y los intereses de ese país.

En ese sentido, el texto final del TPP, tras 19 rondas de negociación, terminó pareciéndose al acuerdo del P4 y, particularmente, a los TLC estadounidenses ya existentes (en especial al TLC entre Estados Unidos y Corea del Sur, KORUS) (Elms, 2016). Aunque el documento ya se encontraba casi completo desde la decimonovena ronda de negociaciones en 2013, le sucedieron a ésta negociaciones de alto nivel (entre Ministros o Secretarios de Comercio junto con otros servidores públicos afines a los temas de la negociación), las cuales culminaron el 10 de octubre de 2015.

El TPP fue firmado el 5 de febrero de 2016; aunque para poder entrar en vigor, según sus Artículos 30.5.1, 30.5.2 y 30.5.3, se requería que fuera ratificado por lo menos por seis miembros. Este acuerdo prometía ser el más

importante en términos económicos e históricos, ya que con sus 12 miembros el TPP simbolizaba el 40% del PIB mundial y un tercio del comercio mundial, un volumen comercial estimado de 10.19 billones de dólares y un PIB nominal de 19.76 billones de dólares (Yifei, 2015, p.3).

Para Estados Unidos, el TPP simbolizaba la piedra angular de la política económica de la administración Obama en Asia Pacífico, en concordancia con la política del pivote⁴. Las exportaciones de bienes estadounidenses a los países del TPP totalizaron 698 mil millones de dólares en 2013, lo que representa el 44% de las exportaciones totales. Las exportaciones de productos agrícolas estadounidenses a los países del TPP sumaron 63 mil millones de dólares en el mismo año, el 42% del total de las exportaciones agrícolas. Las exportaciones estadounidenses de servicios privados contabilizaron 172 mil millones de dólares en 2012, el 27% del total de las exportaciones estadounidenses de servicios privados (Office of the United States Trade Representative, s.f.).

Otras de las razones por las que Estados Unidos quería contar con un acuerdo como el TPP eran: 1) dar continuidad y ampliar su estrategia de política comercial estadounidense a través del uso de los TLC para promover la liberalización del comercio y, potencialmente, impulsar las negociaciones multilaterales en la OMC; 2) unirse al TPP fue un movimiento para no quedar fuera de la red en expansión de los TLC de Asia Oriental; y 3) el TPP contribuiría a la recuperación económica y laboral de Estados Unidos al abrir las puertas a las exportaciones estadounidenses (Yifei, 2015).

Sin embargo, con Donald Trump como presidente de los Estados Unidos, el TPP ya no fue visto como un megaacuerdo que beneficiaría a Estados Unidos ni como un eje de la política comercial estadounidense.

Por un lado, en el ámbito económico, Trump, contrariamente a su antecesor, señaló al TPP como un “acuerdo terrible para el país” que no beneficiaba a los trabajadores estadounidenses, particularmente a los del sector manufacturero. Por otro lado, la política comercial estadounidense se compuso de cuatro premisas: 1. Lograr que el comercio fuera justo y recíproco; 2. Inducir el regreso de los empleos en el sector manufacturero a Estados Unidos; 3. Reducir los desequilibrios comerciales bilaterales; y, 4. Corregir el comercio

4. La política del pivote se refiere al cambio en la política global estadounidense, con un enfoque a la región de Asia-Pacífico y con el cual se buscó hacer un contrapeso a China y la amenaza que su ascenso representaba, manteniendo y expandiendo su influencia, mediante medidas militares, económicas, diplomáticas y políticas. Monzón, P. (2017).

general de Estados Unidos y los déficits de la cuenta corriente (Hoekman & Zedillo, 2021, p. 6).

No obstante, el déficit comercial que presenta Estados Unidos no es nuevo y ha sido una constante histórica en la economía de este país, particularmente, desde la década de los noventa y no se disminuirá solamente con la renegociación de los acuerdos comerciales. En términos simples, un desequilibrio en la balanza externa está determinado por la diferencia entre el producto interno bruto (PIB) y el gasto nacional bruto.

Al respecto, Bosworth señala que:

Una recuperación económica sostenible requerirá cambiar la composición del PIB, consistente con mantener la participación de las exportaciones netas en 3 por ciento del PIB o menos. Sin embargo, no es evidente cómo lograr esto a corto plazo. En una economía con pleno empleo, el enfoque estándar sería modificar la combinación de política fiscal y monetaria: una política fiscal más restrictiva destinada a aumentar el ahorro interno, compensada por una relajación de la política monetaria para mantener la demanda total y fomentar la depreciación del tipo de cambio (Bosworth & Kawai, 2015, p.113).

A esto se le suma que la salida de Estados Unidos del TPP y la no incorporación al CPTPP generará pérdidas económicas y deja fuera a Estados Unidos de los procesos económicos regionales de la Cuenca del Pacífico. A saber, según datos del Instituto Peterson de Economía Internacional, no unirse al CPTPP costará a Estados Unidos más de 130 mil millones en comercio e inversión perdidos hasta 2030, con Canadá y Australia desplazando a Estados Unidos del mercado que comparten en carne de vacuno y cerdo, lácteos y granos; mientras que, Singapur y Australia reducirán la fuerte posición estadounidense en finanzas, consultoría y comunicaciones (Khanna, 2019, p. 273).

Esta salida simbolizó, para las demás partes del TPP, repensar si era necesario continuar con este acuerdo o modificarlo. En este sentido, Japón y Australia abanderaron las negociaciones para seguir con este tratado; sin embargo, no descartaron la posibilidad de que Estados Unidos se incorporara después a las negociaciones o al TPP reformulado o TPP-11 o CPTPP.

Por ese motivo, el CPTPP mantuvo muchos de los temas del texto original del TPP, cuestiones que eran de importancia para Estados Unidos; por ejemplo, inversiones, servicios y agricultura, entre otros. De tal forma, este acuerdo sigue satisfaciendo los intereses de Estados Unidos, aun sin este país, y sirve

como modelo para futuras negociaciones bilaterales, regionales y multilaterales en la Cuenca del Pacífico.

Esto implicó un año de conversaciones entre los miembros restantes que consideraban más beneficioso tener un mega-acuerdo con nuevas reglas al comercio internacional que descartarlo. Finalmente, el CPTPP fue firmado el 8 de marzo de 2018 y entró en vigor el 30 de diciembre de 2018, 60 días después de que fue ratificado por el 50% de sus miembros, tal como lo estipula su tercer capítulo.

El CPTPP sin Estados Unidos otorga una ventaja geoeconómica a China, ya que le permite plantear, en diversos esquemas de integración regional, las reglas comerciales para Asia Pacífico; por ejemplo en la RCEP. Asimismo, es evidente que el TPP era el mayor acuerdo comercial negociado en la Cuenca del Pacífico, puesto que representaba el 40% del PIB mundial y el 26 por ciento del comercio internacional (Estevadeordal, 2016); mientras que el CPTPP simboliza, hasta enero de 2023, solamente el 13.5% del PIB mundial y un 15% del comercio internacional (Manning, 2020). Dejando a la RCEP como el acuerdo más relevante en términos económicos.

2. La RCEP: Margen de maniobra de China

La Asociación Económica Integral Regional (RCEP, por sus siglas en inglés) fue una iniciativa de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN por sus siglas en inglés) que surgió en 2011 y comenzó a negociarse un año después. La organización buscó mantener su “centralidad en la arquitectura económica” del Este de Asia, a través del impulso de un acuerdo moderno, integral, de alta calidad y mutuamente beneficioso entre los estados miembros y sus socios (Shimizu, 2021, pp. 8-9). Después de un largo periodo de negociaciones y encuentros, el 15 de noviembre de 2020, los 10 países que conforman la ASEAN (Brunéi, Camboya, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam), China, Japón, Corea del Sur, Australia y Nueva Zelanda, firmaron el mayor acuerdo de libre comercio a nivel mundial, abarcando aproximadamente el 30% de la población, el 28% del comercio global y el 30% del PIB mundial (Mena, 2020).

Si bien la RCEP fue una idea que surgió de la ASEAN, desde el comienzo el gobierno chino demostró su respaldo apelando a la necesidad de incentivar la integración económica regional, fortalecer la cooperación económica y lograr el desarrollo común, mediante la transparencia, la apertura y la tolerancia en

pro del sistema de libre comercio global. Además, participó de manera activa en las negociaciones, y una vez firmado, instó por su pronta ratificación por parte de los signatarios, así como su entrada en vigor (Yoo & Wu, 2021, pp. 9-10). Lo anterior reflejó el compromiso activo de China con la integración económica regional y el comercio a través de la RCEP.

El accionar de Pekín en este proyecto responde a distintos factores, tanto a nivel interno como externo. En primer lugar, se encuentra la llegada de Xi Jinping al poder y con ello la implementación de su política exterior en torno a la máxima del “*sueño chino*”, aludiendo a la reivindicación histórica de la gran nación en el plano internacional, a favor de la prosperidad de la población (Amighini, 2016, pp. 14-30). A la par de la “diplomacia con características chinas”, que pretende el reconocimiento de Pekín por parte de la comunidad internacional como una potencia dispuesta a asumir un rol más activo y sus responsabilidades correspondientes en la gobernanza mundial (Wang, 2013).

En segundo lugar, está la diplomacia de vecindad que históricamente el gobierno chino ha implementado a nivel regional, la cual propone el mantenimiento de buenas relaciones, coexistencia pacífica y prosperidad común (Men, 2007, p. 251). En el mandato de Xi se ha apelado por un discurso en pro de una “comunidad de destino común” (Xi, 2015), que busca cumplir tanto objetivos estratégicos como de desarrollo. En concordancia con ello, la política de China con la ASEAN ha sido la creación de un entorno pacífico, armonioso y estable para su desarrollo; así como la mejora de su propia imagen a nivel internacional a través de la cooperación, la protección y la expansión de su seguridad e intereses económicos (Bi, 2021, p. 87). Bajo estos principios, China ha buscado salvaguardar su zona de influencia, principalmente mediante el uso del aspecto económico-comercial y un discurso que apela por la cooperación, así como el bienestar común.

En tercer lugar, se ubica la desaceleración económica nacional (Anderlini, 2013), así como la visión de hacer de China el país más innovador del mundo para 2035 y el de mayor influencia para 2050 (Noi, 2017). Lo anterior ha ocasionado que Xi promueva activamente Áreas de Libre Comercio (ALC). No obstante, cabe destacar que desde inicios del siglo XXI, China ya había tenido el interés de fortalecer la cooperación económica regional, y por ende la integración, cuando apoyó la creación de un ALC del Este de Asia (EAFTA por sus siglas en inglés), en el marco de la ASEAN+3 (Yoo & Wu, 2021, pp. 6-7). La estrategia de ALC de Xi ha obedecido a tres objetivos principales: 1) mantener el crecimiento y desarrollo económico nacional, facilitando el

libre movimiento de mercancías, inversión y tecnología; 2) demostrarle al mundo un ascenso pacífico mediante el fomento de una “interdependencia” con sus socios económicos, proveyéndoles de prosperidad y bienestar; y 3) promover un nuevo orden económico global a su favor a través de nuevas reglas y normas comerciales (Yu, 2020, pp. 206-207). Lo anterior demuestra la creciente capacidad del gigante asiático de hacer uso de su diplomacia económica eficiente para satisfacer sus necesidades al interior y en materia de geopolítica a nivel internacional.

En cuarto lugar, se detecta la negociación del TPP, debido a que China no formaba parte de, fue necesario garantizar su presencia en la formación institucional y de integración regional como potencia económica en ascenso. En consecuencia, Pekín optó por desempeñar un papel importante en la RCEP, permitiéndole tener injerencia en la creación de estándares y reglas para el orden económico vigente, que tradicionalmente ha favorecido a Occidente (Ye, 2015, pp. 215-216). Este anhelo ha sido fortalecido, tras el mandato de Donald Trump, que ocasionó la salida de Estados Unidos del TPP, la renegociación de tratados comerciales con sus socios y el inicio de la guerra comercial con Pekín.

En quinto lugar, Xi Jinping tuvo el interés de hacer converger la RCEP con la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI por sus siglas en inglés), de la mano del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB por sus siglas en inglés), considerados los ejes de la diplomacia y la inversión china. La BRI busca principalmente estimular el desarrollo económico a través de proyectos de infraestructura en países asiáticos y euroasiáticos, mientras que el AIIB es el financiador de ello. Del mismo modo, es menester decir que, esta iniciativa ha tenido el objetivo de facilitar la exportación de China al Sudeste de Asia y asegurar el acceso a materias primas. La afinidad del BRI —y AIIB— con la RCEP radica en que no solo se permitiría la construcción de infraestructura necesaria para conectar a los países de la ASEAN con China, sino también la reducción del costo, el tiempo y la inestabilidad del envío de mercancías (Yoo & Wu, 2021, pp. 7-8). En este sentido, una infraestructura eficiente puede traer como consecuencias la facilitación del comercio internacional y la promoción del desarrollo económico, objetivos primordiales del gobierno chino en su política exterior y económico-comercial.

Finalmente, cálculos a largo plazo sugieren que la RCEP podrá generar ganancias de casi el doble que las del CPTPP, profundizará las redes de producción del Este de Asia y aumentará la productividad, los salarios y el empleo de gran parte de los países signatarios (Park, *et. al.*, 2021). Además, se podrá

compensar los efectos negativos de la guerra comercial sinoestadounidense y la recesión económica, derivada de la pandemia de COVID-19, reduciendo el costo de hacer negocios en el Este de Asia, optimizando los productos de China en un gran mercado que elimina las restricciones de abastecimiento, haciendo de Pekín un principal destino de inversión, mercado final y apoyo a la cadena de suministro global (Khan, 2020, p. 32).

Como se ha visto en este apartado, la RCEP no solo se ha convertido en el mayor acuerdo comercial a nivel global, sino también en una de las plataformas más importantes para que el gobierno chino continúe persiguiendo sus intereses nacionales e internacionales. El mandato de Donald Trump le permitió a Pekín un amplio margen de acción con los países de la región, al igual que la decisión de India de no unirse, con lo cual pareciera que el contrapeso al gigante asiático es inexistente.

3. El Indo Pacífico como punto de retorno a Asia

Si bien, el presidente Obama ya había señalado la importancia geopolítica de la conexión entre el océano Pacífico e Índico para formar la región del “Indo-Pacífico” y esbozó planes para un Corredor Económico del Indo-Pacífico (IPEC, por sus siglas en inglés); la administración Trump vio a la “región del Indo-Pacífico” como un escenario central de la política exterior y económica estadounidense para hacer frente a China (Heiduk & Wacker, 2020, p. 11). Quizás esta pueda ser otra de las razones por las que Donald Trump decidió retirar a su país del TPP.

Así, durante la Cumbre de los Directores Ejecutivos de APEC en Vietnam en noviembre de 2017, el presidente Donald Trump utilizó el concepto Indo-Pacífico⁵ para resignificar, en términos geopolíticos y geoeconómicos, la relación de Estados Unidos con la Cuenca del Pacífico y se refirió a esta área geográfica como “libre y abierta; *Free and Open Indo Pacific* (FOIP, por sus siglas en inglés).

Por un lado, FOIP parece significar un llamado al respeto de las leyes y el derecho internacional en el Indo Pacífico, particularmente para China; mien-

5. Cabe señalar que Donald Trump no es el primero en utilizar este término, ya había sido utilizado con anterioridad por el ex primer Ministro japonés Shinzo Abe y por Hillary Clinton cuando era Secretaria de Estado, así como en diferentes documentos oficiales del gobierno japonés y australiano.

tras que, por otro lado, la libertad de todos los estados para ejercer su soberanía sin interferencia de otros estados; libre acceso a las aguas internacionales, el espacio aéreo y el espacio digital, así como el acceso abierto a los mercados y el comercio justo y recíproco (Department of State, 2019).

Tres son los documentos que han fundamentado la política estadounidense hacia esta región: 1) la Estrategia de Seguridad Nacional de diciembre de 2017; 2) el Informe de estrategia del Indo-Pacífico: preparación, asociaciones y promoción de una región en red o conectada, presentado en junio de 2019; y 3) el escrito titulado “Indo-Pacífico libre y abierto: promoviendo una visión compartida” de noviembre de 2019 (Paskal, 2021). Todos estos textos hacen evidente la rivalidad geopolítica y económica entre China y Estados Unidos en el Indo Pacífico y la necesidad de contrapesar el poderío chino en dicha área geográfica a través de mecanismos como el QUAD⁶ e instrumentos de cooperación económica y de seguridad.

A partir de ese momento y hasta la llegada de Biden a la presidencia, se pueden observar dos tipos de estrategia para el Indo Pacífico: una de seguridad y una económica. El expresidente Donald Trump priorizó la primera; mientras que la administración de Biden ha optado por la segunda. Además de denotar que el plan y las acciones hacia el Indo Pacífico, mediante el FOIP, son alternativas al CPTPP que buscan el predominio de Estados Unidos en la región y contrarrestar el creciente poderío económico chino.

En este sentido, el FOIP se basa en conceptos de orden regional existentes, dominados por los Estados Unidos, basados en alianzas bilaterales y asociaciones estratégicas. Los pocos elementos multilaterales contenidos en los documentos, como el énfasis en la centralidad de la ASEAN, se han ignorado en gran medida. Esta tendencia corresponde no solo a la degradación de la presencia estadounidense en los foros multilaterales, sino también al abandono de los elementos multilaterales en favor de “acuerdos” bilaterales (Heiduk & Wacker, 2020, p. 17).

Como una alternativa a la salida de Estados Unidos del TPP, el Marco Económico del Indo Pacífico (IPEF, por sus siglas en inglés) fue presentado el 23

6. El Diálogo de Seguridad Cuadrilateral (QUAD, por sus siglas en inglés) es una asociación informal que surgió en 2007 y está conformada por Estados Unidos, India, Australia y Japón. Durante el mandato de Trump, el mecanismo recobró importancia debido a la creciente percepción de China como amenaza por parte de los países miembros. La reunión del QUAD de septiembre de 2019 fue relevante debido a que se trató de la primera reunión ministerial del organismo desde su creación en 2007, además se consolidó la idea de un Indo-Pacífico libre y abierto (Mishra, 2020).

de mayo de 2022 en Tokio, Japón. Esto se convirtió en la primera resolución comercial-económica formal de la administración para recuperar su influencia en una región de creciente importancia geoestratégica. De acuerdo con el sitio oficial del gobierno estadounidense (The White House, 2022a), este marco promoverá la resiliencia, la sostenibilidad, la inclusión, el crecimiento económico, la equidad y la competitividad de las economías miembro, así como la estabilidad, la prosperidad, el desarrollo y la paz dentro de la región.

Cabe destacar que el IPEF no es un acuerdo comercial tradicional, sino que está diseñado para ser flexible, lo que significa que los socios de IPEF no están obligados a unirse a los cuatro pilares. En el eje comercial se contemplan 13 países, además de Estados Unidos; Australia, Brunéi, Corea del Sur, India, Indonesia, Japón, Fiji, Malasia, Nueva Zelanda, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam; los miembros engloban el 40% del PIB global y el 28% del comercio de bienes y servicios (The White House, 2022a), similar a lo que representaba el TPP.

El 8 de septiembre de 2022, los Ministros de Comercio de los 14 países miembros se reunieron en Los Ángeles para discutir y conversar los objetivos del mecanismo. El IPEF está compuesto por cuatro pilares (Department of Commerce, 2022):

1. Comercio: Implementar disposiciones de alto nivel en áreas que son fundamentales, incluido el trabajo, el medio ambiente, la economía digital, la agricultura, la transparencia y las buenas prácticas regulatorias, la competencia, la inclusión, la facilitación comercial, la asistencia técnica y el desarrollo económico, con el fin de beneficiar a los trabajadores y asegurar un comercio libre y justo que contribuya a promover un crecimiento económico sostenible e inclusivo.
2. Cadenas de Suministro: Coordinar acciones para mitigar y prevenir futuras interrupciones en las cadenas de suministros y asegurar sectores críticos y bienes clave. Del mismo modo, crear empleos y oportunidades económicas, garantizando los estándares laborales que sustentan cadenas de suministro justas, sostenibles y resilientes.
3. Economía Limpia: Expandir las oportunidades de inversión y cooperación en la innovación y la mejora del rubro de energía limpia. Asimismo, movilizar inversiones y promover el uso de bienes y servicios de bajas y cero emisiones.
4. Economía Justa: Mejorar el clima de inversión e impulsar los flujos de comercio e inversiones entre los miembros, previniendo y combatiendo

la corrupción, la evasión fiscal, y mejorando la transparencia, con el fin último de avanzar hacia un Indo-Pacífico libre, abierto y próspero.

Es evidente también que el IPEF y la estrategia FOIP pretenden disminuir el poderío económico chino y hacer frente a éste en sectores en donde sus miembros compiten con China. Por ejemplo, la estrategia FOIP de Japón contiene tres ejes: 1) promover y establecer el estado de derecho, la libertad de navegación, la economía de mercado, etc.; 2) buscar la prosperidad económica y 3) asegurar la paz y la estabilidad. En el segundo eje Japón pretende mejorar la “conectividad” a través del desarrollo de infraestructura como puertos y ferrocarriles (Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2022), un elemento que compite con la creación e inversión en infraestructura a través del proyecto chino *One Belt One Road*.

En este sentido, también el IPEF y el FOIP generan cooperación entre sus miembros para el fortalecimiento en sectores en donde se compite con China. A saber, en el marco de las negociaciones del IPEF, el 22 de mayo de 2022, mediante la *Declaración conjunta de líderes de Japón y Estados Unidos: Fortalecimiento del orden internacional libre y abierto*, los dos líderes de estos países decidieron acelerar la cooperación en los dominios cibernético y espacial, así como en el campo de las tecnologías emergentes (The White House, 2022b).

Conclusiones

El TPP representaba el instrumento comercial que enfrentaba directamente el creciente poderío económico chino en la región de Asia Pacífico y la Cuenca del Pacífico, sacando del juego geopolítico y geoeconómico a China en el establecimiento de las “nuevas reglas comerciales del siglo XXI” en estas latitudes.

No obstante, tras la retirada de Estados Unidos del TPP se permitió a China establecer sus propias herramientas comerciales y de integración regional, particularmente con su participación en la RCEP, sin tener acuerdos comerciales regionales con Estados Unidos como miembro que le hicieran contrapeso. Empero, las partes restantes del TPP continuaron las negociaciones de este convenio y crearon el CPTPP con la esperanza de que Estados Unidos regresara a formar parte de este convenio eventualmente. A pesar de ello, China solicitó ser parte del CPTPP en septiembre de 2021; proceso de adhesión que hasta enero de 2023 no se ha concretado.

Con el fin de la administración de Trump y la llegada de Joe Biden a la presidencia de los Estados Unidos, se pensaba que este país tendría estrategias diferentes —o al menos más concretas— hacia Asia Pacífico y la Cuenca del Pacífico, y terminaría sumándose al CPTPP. Sin embargo, no sólo hubo continuidad en el discurso, sino también en la priorización de instrumentos que ya habían sido utilizados por Donald Trump, principalmente el FOIP.

El hecho de que la RCEP haya entrado en vigor en medio de un contexto convulso global demuestra el cambio del centro de poder económico de Occidente a Oriente, al aumentar la estelaridad de Asia —específicamente China— en comercio y economía. En el contexto de la pandemia, China fue el único país que logró crecer económicamente. Además, pese a las crecientes tensiones por el conflicto territorial en el mar de China Meridional, la integración económica continuó mediante dicha iniciativa comercial.

Todo lo anterior refleja la importancia de China para los países de la región, mediante la RCEP este país ha buscado fomentar la integración económica asiática, garantizar el suministro de productos en sus cadenas de valor y redes de producción, preservar el control de su zona de influencia y reescribir las normas del juego económico-comercial a su favor, haciendo más complicado el regreso contundente de Estados Unidos a la región.

Finalmente, se denota que a través del marco del IPEF, el gobierno de Biden busca volver a ejercer influencia en Asia Pacífico y en la región conocida como Indo Pacífico. Mediante este acuerdo, sus 14 miembros buscan promover la resiliencia, la sostenibilidad, la inclusión, el crecimiento económico, la equidad y la competitividad de sus economías y competir frente al poderío económico chino.

A través de la estrategia del Indo Pacífico y el marco del IPEF se pretende observar un retorno de Estados Unidos hacia Asia Pacífico. En el aspecto económico, con la administración de Biden ha destacado la incorporación de un esquema normativo para la liberalización comercial en el Indo Pacífico mediante el IPEF; lo cierto es que persisten las dudas, ya que dista de ser lo que se pretendía con el extinto TPP. El tiempo permitirá vislumbrar el éxito o fracaso de dicha estrategia.

Referencias

- Amighini, A. (2016). *China Dream: Still Coming True?* Edizioni Epoké.
- Anderlini, J. (15 de abril de 2013). *China enters an era of slower growth*. Financial Times. <https://www.ft.com/content/99552806-a5ae-11e2-b7dc-00144feabdc0>
- Bi, S. (2021). Cooperation between China and ASEAN under the building of ASEAN Economic Community. *Journal of Contemporary East Asia Studies*, 10(1), 83-107. <https://doi.org/10.1080/24761028.2021.1888410>
- Bosworth, B. & Kawai M. (2015). *Transpacific rebalancing: implications for trade and economic growth*. Brookings Institution Press.
- Department of State. (4 de noviembre de 2019). A free and open Indo-Pacific. Advancing a Shared Vision, *Department of State*. <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/11/Free-and-Open-Indo-Pacific-4Nov2019.pdf>
- Department of Commerce. (9 de septiembre de 2022). United States and Indo-Pacific Economic Framework Partners Announce Negotiation Objectives, *Department of Commerce*. <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2022/09/united-states-and-indo-pacific-economic-framework-partners-announce>
- Elms, D. (2016). The Origins and Evolution of the Trans-Pacific Partnership Trade Negotiations. *Asian Survey*, 56(6), 1017-1039. <https://www.jstor.org/stable/26364401>
- Estevadeordal, A. (2016). El significado del TPP para América Latina y el Caribe. *The Brookings Institution*. <https://www.brookings.edu/es/opinions/el-significado-del-tpp-para-america-latina-y-el-caribe-2/>.
- Hoekman, B. M., & Zedillo, E. (editores). (2021). *Trade in the 21st Century. Back to the Past?* Brookings Institution Press.
- Heiduk, F., & Wacker, G. (2020). From Asia-Pacific to Indo-Pacific: significance, implementation and challenges. *SWP Research Paper*, 9/2020. <https://doi.org/10.18449/2020RP09>.
- Khan, F. (2020). Geopolitics of RCEP and Sino-American Geopolitical Competition in the Asia-Pacific Region. *Regional Studies*, 38(3), 26-48. https://www.researchgate.net/publication/352536827_Geopolitics_of_RCEP_and_Sino-American_Geopolitical_Competition_in_the_Asia-Pacific_Region.
- Khanna, P. (2019). *The Future is Asian. Commerce, Conflict, and Culture in the 21st Century*. Simon & Schuster.

- Maning, R. (2020). *Trade and Financial Fragmentation: New Challenges to Global Stability*. Washington. Atlantic Council. <https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2020/07/TRADE-FINANCIAL-FRAGMENTATION-072120.pdf>
- Martin, P. (26 de mayo de 2021). Biden's Asia Czar Says Era of Engagement With China is Over. *Bloomberg*. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-05-26/biden-s-asia-czar-says-era-of-engagement-with-xi-s-china-is-over>
- Men, J. (2007). The Construction of the China—ASEAN Free Trade Area: A Study of China's Active Involvement. *Global Society*, 21(2), 249-268. <https://doi.org/10.1080/13600820701201954>
- Mena, M. (17 de noviembre 2020). Nace la RCEP, el mayor acuerdo comercial del mundo. *Statista*. <https://es.statista.com/grafico/23509/cifras-clave-del-tratado-de-libre-comercio-asociacion-economica-integral-regional/>
- Ministry of Foreign Affairs of Japan. (2022). *Free and Open Indo-Pacific*. https://www.mofa.go.jp/policy/page25e_000278.html.
- Mishra, V. (26 de agosto de 2020). Transforming Quad – Trump's bet on India. *ORF*. <https://www.orfonline.org/expert-speak/transforming-quad-trumps-bet-on-india/>
- Monzón, P. (2017). Apuntes sobre la política de pivot de Estados Unidos en Asia Pacífico y la normalización de Japón. *Revista de Estudios Estratégicos*, 4(25), 13-40. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Cuba/cipi/20180131040947/apuntes.pdf>
- Noi, G. S. (19 de octubre 2017). Xi Jinping's 2050 vision: A China that stands tall in the world. *The Straits Time*. <https://www.straitstimes.com/asia/east-asia/xi-jinpings-2050-vision-a-china-that-stands-tall-in-the-world>
- Office of the United States Trade Representative. (s/f). *Overview of the Trans Pacific Partnership*. <https://ustr.gov/tpp/overview-of-the-tpp>.
- Office of the United States Trade Representative. (2022). The Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity: Biden-Harris Administration's Negotiating Goals for the Connected Economy (Trade) Pillar. *Executive Office of the President*. <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2022/september/indo-pacific-economic-framework-prosperity-biden-harris-administrations-negotiating-goals-connected>
- Park, C., Petri, P., & Plummer, M. (2021). The Economics of Conflict and Cooperation in the Asia-Pacific: RCEP, CPTPP and the us-China Trade War.

- East Asian Economic Review*, 25(3), 233-272. <https://dx.doi.org/10.11644/KIEP.EAER.2021.25.3.397>
- Paskal C. (2021). *Indo-Pacific strategies, perceptions and partnerships. The view from seven countries*. Chatham House. <https://www.chathamhouse.org/2021/03/indo-pacific-strategies-perceptions-and-partnerships>.
- Shimizu, K. (2021). The ASEAN Economic Community and the RCEP in the world economy. *Journal of Contemporary East Asia Studies*, 10(1), 1-23. <https://doi.org/10.1080/24761028.2021.1907881>
- The White House. (4 de febrero 2021). Remarks by President Biden on America's Place in the World. *The White House*. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>
- The White House. (23 de mayo de 2022a). FACT SHEET: In Asia, President Biden and a Dozen Indo-Pacific Partners Launch the Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity. *The White House*. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/23/fact-sheet-in-asia-president-biden-and-a-dozen-indo-pacific-partners-launch-the-indo-pacific-economic-framework-for-prosperity/>
- The White House. (23 de mayo de 2022b). Japan-U.S. Joint Leaders' Statement: Strengthening the Free and Open International Order. *The White House*. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/05/23/japan-u-s-joint-leaders-statement-strengthening-the-free-and-open-international-order/>
- Wang, Y. (27 de junio 2013). Exploring the Path of Major-Country Diplomacy with Chinese Characteristics. *Ministry of Foreign Affairs, the People's Republic of China*. https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjb_663304/wjbz_663308/2461_663310/201306/t20130627_468425.html
- Xi, J. (29 de marzo 2015), Full text of Chinese President's speech at Boao Forum for Asia. *Xinhua News*. http://www.xinhuanet.com/english/2015-03/29/c_134106145.htm
- Yifei, X., (2015). Competitive Mega-regional Trade Agreements: Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) vs. Trans-Pacific Partnership (TPP). *CUREJ: College Undergraduate Research Electronic Journal*. Universidad de Pennsylvania. <http://repository.upenn.edu/curej/194>.
- Ye, M. (2015). China and Competing Cooperation in Asia-Pacific: TPP, RCEP, and the New Silk Road. *Asian Security*, 11(3), 206-224. <https://doi.org/10.1080/14799855.2015.1109509>

- Yoo, I., & Wu, C. (2021). Way of Authoritarian Regional Hegemon? Formation of the rcep From the Perspective of China. *Journal of Asian and African Studies*, 1-15. <https://doi.org/10.1177/00219096211049792>
- Yu, L. (2020). China's Free Trade Area Strategy: An alternative avenue to China's "peaceful" rise? *The Social Science Journal*, 57(2), 206-218. <https://doi.org/10.1016/j.sosci.2018.10.009>