

Sección
Temas Globales

**Alcances y
límites del
APEC**

Pío García*

En poco más de un lustro, el foro APEC (Asia Pacific Economic Cooperation), el más joven de los mecanismos de cooperación en el Pacífico, obtuvo un despliegue espectacular. La propuesta de 1989, emitida por algunos representantes del lado asiático del Pacífico y dirigida a buscar medidas para preservar el libre comercio en la región, pronto halló eco en los países más poderosos del borde americano, dándole una cobertura panpacífica al encuentro. El modesto nivel ministerial de los encuentros se tornó, desde 1993, en encuentro de líderes del Pacífico, en la práctica, una reunión de mandatarios. El encuentro de ese año fue cubierto por más de 3 mil periodistas, casi el doble de los presentes en la suscripción de la Organización Mundial de Comercio, un mes después de la cumbre del APEC. La última cita de los líderes del Pacífico, en Osaka en noviembre de 1995, fue la congregación mayor de mandatarios asiáticos en territorio japonés en más de 50 años.

Un desenvolvimiento tan connotado ha creado lógicas expectativas, dado el peso de las economías participantes. La naciente organización reúne las dos mayores potencias

industriales del planeta y representa más del 40% del PIB mundial. Una proporción similar se da en el caso del comercio y las inversiones directas. Esta participación irá en proporciones crecientes en cuanto viene propulsada por el crecimiento rápido y sostenido de los países asiáticos.

Al igual que los países asiáticos aún no admitidos en el APEC, los países latinoamericanos, especialmente los ribereños del gran océano, tienen hondo y comprensible interés en formar parte del nuevo instrumento de cooperación en el Pacífico, al cual sólo han tenido acceso México y Chile. Pero, ¿por qué se insinúa el APEC con tanta importancia para el proceso de cooperación en la cuenca del Pacífico? ¿Cómo es su desarrollo actual y cuáles sus perspectivas? ¿Cuáles son sus relaciones con los demás instrumentos de cooperación en el área? ¿Es previsible la conversión del APEC en un bloque comercial, en perjuicio de los países que queden marginados del organismo?

En el presente artículo se argumenta que las expectativas en torno a este foro son, por lo general, exageradas. Las razones para defender esta posición son, por una parte, el agotamiento parcial del cuerpo central de las reivindicaciones motivantes del APEC y, por otra, su papel accesorio dentro del sistema de cooperación de la cuenca del Pacífico y del proceso de integración económica de la región.

Un mecanismo informal

APEC es el medio de cooperación económica más reciente del Pacífico, y el de mayor visibilidad. Surgió como un mecanismo de diálogo sobre asuntos comerciales, a instancias de Australia y Japón. Los participantes iniciales fueron 12 países de la cuenca, bajo la fórmula 6+6. Esta fórmula se refiere a Australia, Nueva Zelanda, Japón, Corea, Canadá y Estados Unidos, más los 6 miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático Asean, a saber: Brunei, Filipinas, Indonesia, Malasia, Tailandia y Singapur. En 1991 se aceptó el ingreso de las tres Chinas (República Popular China, Hong Kong y Taiwán). En los años posteriores se aprobaron las membresías de México, Papua-Nueva Guinea y Chile.

En 1993, se decidió una moratoria de tres años para el ingreso de nuevos miembros, por varios motivos: la necesidad de establecer un derrotero claro para el movimiento antes de aumentar el número de interlocutores, y la de definir unas normas claras para el ingreso de los aspirantes. Para permitir el acceso de estos últimos, se tiende a hacer énfasis, ahora, en la intensa vinculación económica con los demás países de la cuenca, además de presentar una vocación clara por el libre comercio.

Por otra parte, el nivel del foro cambió sustancialmente. Después de cuatro años de proceder como reunión ministerial, en Seattle se elevó a la

categoría de cumbre de mandatarios, tras la invitación extendida por el presidente Bill Clinton a los mandatarios de los países integrantes del APEC. Desde entonces, se llevaron a cabo reuniones en Bogor en 1994 y en Osaka en 1995. Sin embargo, no está definido el nivel que predominará en los próximos años; no se sabe si se va a mantener el esquema de la reunión ministerial previa a la cumbre o si se suprime esta última.

Uno de los tópicos tratados desde un comienzo fue el de la naturaleza del grupo. Por una parte, estaba la opción de formalizarlo, erigiendo un cuerpo institucionalizado de cooperación económica; por otra, conservarlo con su carácter de foro. Aunque ha subsistido esta segunda tendencia, en la reunión ministerial de Bangkok, en 1992, se aprobó la creación de una secretaría, bajo estos requisitos: "La Secretaría del APEC debe ser de un tamaño pequeño, una estructura simple y lo suficientemente flexible para cumplir con las necesidades del APEC"¹. Inmediatamente se estableció, bajo esas condiciones, la Secretaría del APEC, en Singapur.

La definición temática de la agrupación, así como la vigilancia de los acuerdos ha estado al cuidado de expertos asesores. Por una parte, los "Senior Officials", generalmente funcionarios vinculados a las carteras del comercio exterior. Por otra, el APEC contó durante tres años con la asesoría técnica del "Eminent Persons Group", que se desmontó en la

reunión de Osaka de 1995, como parte de la economía de recursos. Este grupo visualizó las líneas de acción del APEC, facilitando el trabajo de las reuniones ministeriales y cimeras. Fue sustituido por un Consejo Asesor de Negocios del APEC.

La dinámica diaria del APEC está dada por las acciones permanentes en los grupos de trabajo. Se han instalado diez de ellos, para avanzar en la concertación de los siguientes temas: comercio e inversiones, formación de recursos humanos, ciencia y tecnología, infraestructura y energía, telecomunicaciones y turismo, manejo de los recursos pesqueros y agricultura. Las propuestas de crear mecanismos auxiliares, como la comisión de disputas comerciales, el reporte anti-dumping, la visa APEC de negocios o definir una política de migraciones, entre otras sugerencias del Pacific Business Forum PBF no han sido acogidas todavía².

Las anticipaciones disímiles

El APEC continúa sin perder la naturaleza inicial: un foro de intercambio, concertación y compromisos informales y voluntarios, sin voluntad de institucionalizarse. No hay, por ahora, un ambiente favorable para convertirlo en un organismo tradicional del medio internacional con numerosas dependencias, burocracia y producción incesante de normas.

El carácter informal plasma la identidad del APEC, como un

1 "Future Steps of APEC, Report of the APEC Senior Officials to the Fourth APEC Ministerial Meeting", Bangkok, 11 September 1992. Citado por Yoichi Funabashi: Asia Pacific Fusión. Japan's Role in APEC, Washington DC, Institute for International Economics, 1995.

2 Cfr. APEC Secretariat: The Osaka Action Plan: Roadmap to Realising the APEC Vision, Report of the Pacific Business Forum, 1995.

instrumento de intercambio de opiniones y búsqueda de objetivos por medio de acuerdos de caballeros. Se evitan las exigencias legales, por temor de que el choque con temas sensibles, como los subsidios a la agricultura, genere fricciones y precipite el grupo al fracaso. El foro, más bien, con su marcado pragmatismo, materializa una tradicional forma de interacción en Asia. Esa que es su principal virtud, puede ser, al mismo tiempo, la causa de posterior derrumbamiento, cuando el incumplimiento progresivo de lo pactado termine por restarle credibilidad.

En 1993, en Bogor, los líderes del Pacífico se impusieron un cronograma explícito encaminado a convertir la cuenca en la mayor área de libre comercio, con unas fechas límites del año 2010 para las economías industrializadas y 2020 para las que se hallan aún en vías de desarrollo. Para ese entonces, la eliminación de las barreras arancelarias y para-arancelarias habrá de proveer el medio para lograr la libre circulación de bienes y capitales en la región.

La Agenda de Acción de Osaka, bajo el principio de pasar de la teoría a la práctica, aprobó un plan de liberalización progresiva y voluntaria de aranceles, que debe ser presentado por cada país en la reunión de Manila en 1996. Todos los países presentes ofrecieron por adelantado listas específicas, que desean aplicar antes de terminar el siglo. La

mayor oferta, por cierto, la ofreció China, con un paquete de más de 4 mil líneas arancelarias.

Este ambicioso objetivo es visto con entusiasmo por quienes consideran que el avance por la vía voluntaria en la expansión del comercio mundial es la mejor vía para lograr el bienestar y el entendimiento entre los pueblos, que de paso alivia la tortuosa negociación en los organismos multilaterales. Esta visión positiva se extiende aún más allá de las ventajas para el comercio, y resalta las bondades de un foro que acerque el Norte y el Sur y permee las barreras culturales. En esta perspectiva, el futuro del APEC apunta a realizar la fusión cultural del Pacífico, superando la tensión tradicional entre Oriente y Occidente³.

Desde una perspectiva contraria, se han levantado dudas sobre la capacidad del foro para llevar a cabo todos sus propósitos de cooperación comercial y facilitación de las inversiones. El Plan de Acción de Osaka se suele criticar por su carácter flexible y alejado de fórmulas precisas. Aparece como un documento suelto y contradictorio, en donde contrasta la intención de liberalización generalizada con el concepto de flexibilidad⁴. Hay quienes consideran que "ni es acción ni es agenda", sino un programa vago y único sobre el cual podían ponerse de acuerdo los delegados⁵. Por cierto, dicha ambigüedad es valorada en forma positiva

desde otra perspectiva, pues se trataría, más bien, de un "avance de los orientales, y muy particularmente del Japón que fue el promotor de la flexibilidad como concepto para recuperar la inspiración asiática del APEC"⁶.

La dimensión real y las opciones del APEC

Lo más probable es que los objetivos comerciales del APEC para acelerar la liberalización comercial en el área del Pacífico no se cumplan. Las concesiones ofrecidas hasta ahora son normales, y ningún país parece dispuesto a proponer disminuciones arancelarias mayores a las pactadas en el marco de la OMC o de los acuerdos subregionales. El caso singular de China, que prometió disminuir su promedio de tarifas del 36% al 25%, tiene que ver con sus pretensiones de ingresar a esa organización multilateral.

El proceso para establecer la "comunidad del Pacífico" dentro del próximo cuarto de siglo puede ser más lento de lo que los gestores del APEC han previsto. Sin embargo, el logro, así sea parcial, de las metas justifica la continuidad del esfuerzo de concertación en torno al foro. La facilitación para abrir por completo los mercados a los bienes y las inversiones choca con fuerzas adversas tales como los intereses políticos para favorecer a los agricultores de Japón, Corea o Taiwán, la creciente com-

3 Y. Funabashi, op. cit., pp. 27-31.

4 Chew Lee Klim, "Was it in Action Agenda, or an Inaction Agenda", the Nikkei Weekly, 4 de diciembre de 1995, p. 18. Similares advertencias hizo el semanario Far East Economic Review, 30 de noviembre de 1995, p. 14.

5 Ver The Economist, 25 de noviembre de 1995, p. 75.

6 Fernando Barbosa, "APEC: ¿flexibilidad o ambigüedad?", en El Espectador, 29 de noviembre de 1995, p. 5B.

petencia mundial en ciertas ramas de los bienes manufacturados o la tendencia asiática a proteger áreas industriales consideradas estratégicas.

Es importante observar que cualquier expansión del comercio y las inversiones en el Pacífico es un logro adicional del APEC, pues su razón de ser ya se cumplió en buena medida, ya que se debilitó la opción del regionalismo cerrado en el comercio mundial. En efecto, al final de la década de los 80 había un desencanto generalizado por la imposibilidad de llevar a feliz término la Ronda Uruguay. Parecía ésta una causa perdida, y con ella la consolidación del acuerdo mundial sobre el comercio de bienes y servicios. La alternativa no parecía ser otra que el reforzamiento de los bloques comerciales en los cuales ampararse los países miembros, siguiendo el ejemplo de Europa o el Nafta mismo. APEC nació como una palanca de emergencia destinada a garantizar el libre flujo de bienes en el área del Pacífico, una válvula de escape ante el previsible taponamiento del comercio mundial.

La Ronda Uruguay concluyó en forma positiva inmediatamente después de la reunión de Seattle. No hay una relación de causalidad directa, pero las exigencias librecambistas allí expuestas afirmaron el camino seguro que habría tomado la Ronda. Con esto, APEC satisfizo su mayor exigencia y perdió, en consecuencia, buena parte de su razón de ser. No toda, claro está, porque ahora se trata de preservar y profundizar lo firmado en la OMC, pero, de todos modos, una motiva-

ción sustancial para el mantenimiento del grupo se diluyó.

A otro nivel, cabe anotar el papel secundario del APEC dentro del movimiento integracionista del Pacífico. Como se sabe, la interacción de estas economías continúa en forma ininterrumpida, dando pie a un acercamiento natural, impreso por el comercio y las inversiones intrarregionales. Este fenómeno de integración espontánea es particularmente rápido en el borde oriental de Asia⁷.

El estrechamiento de esos vínculos entre las economías no hubiera sido posible sin la apertura progresiva de las mismas. El modelo de crecimiento abierto de Hong Kong y Singapur ha venido estimulando reformas en Australia, Nueva Zelanda, Filipinas, Japón, etc. Buena parte de la región pasa por una fase interesante de aperturas unilaterales. En la medida que prima el aperturismo, se realizan los ideales del APEC, disminuyendo sus reivindicaciones originarias.

Adicionalmente hay que considerar la experiencia del Nafta sobre las expectativas de integración formal en el Pacífico alrededor del APEC. Una razón que estuvo cirniéndose en el área del Pacífico fue la idea de ampliar paulatinamente el Nafta a esta región. Se llegaron a poner incluso algunos países en la fila de los aspirantes: Taiwán y Singapur, entre otros. Sin embargo, con el desarrollo traumático de acuerdo norteamericano, Estados Unidos renunció a negociar el arribo de nuevos países al Tratado. Más aún, ese país tiende a mante-

nerse en una línea intermedia entre el multilateralismo y bilateralismo en sus relaciones comerciales. Para el tratamiento multilateral se apoya en la OMC, mientras trata directamente con el país implicado aquellos problemas que quiere manejar en forma bilateral, sin dejar margen posible para la injerencia de instancias regionales, como se ha visto en las negociaciones comerciales recientes con China o Japón.

Una de las opciones del APEC es, por supuesto, su institucionalización. Se difundió durante un tiempo la propuesta de la Comunidad Económica del Pacífico. Esta idea tuvo cierto atractivo durante el estancamiento de las negociaciones de la Ronda Uruguay. Sin embargo, ya no tiene acogida por el poco interés de crear un bloque cerrado de las economías del Pacífico. Por el contrario, se abrió paso el concepto de regionalismo abierto, que busca acercar aún más las economías, sin marginar los productores ubicados fuera de la cuenca.

Un APEC formalizado perdería su identidad. La ausencia de esquemas formales de integración ha sido típica de la vía asiática a la integración económica, y por eso dejaría de ser una iniciativa propia de ese grupo de países. Por el contrario, Japón y los "tigres asiáticos" pretenden seguir beneficiándose del mercado mundial sin ataduras regionales.

En consecuencia, no obstante la vía cerrada para la formalización, dentro de su informalidad el APEC puede sostenerse como un mecanismo válido en

7 Cfr. Pío García: Mirar al Asia, parte I, Bogotá, Universidad Javeriana, 1995.

el acercamiento económico del Pacífico.

APEC y la cooperación en el Pacífico

APEC está llamado a conservarse como un mecanismo de consulta y concertación sobre la política económica en el Pacífico, en una dimensión gubernamental e informal. Su renovado papel histórico depende de una agenda ampliada, que cubra los temas de la cooperación intergubernamental. Se hallan, al respecto, los ya mencionados del PBF y otros más, como la coordinación macroeconómica, financiera, la migración laboral, etc. En este sentido, el APEC va a complementar y a ratificar a nivel de los gobiernos el movimiento espontáneo y formal de integración que ocurre en la cuenca. Esta parte más formal, con la cual el APEC no va a competir, descansa en el PECC y el PBEC. El PBEC (Pacific Basin Economic Council) es una red que opera desde 1968 y reúne cerca de 5 mil empresas alrededor de la cuenca. El PECC (Pacific Economic Cooperation Council) fue creado en 1980 y responde al esquema de concertación tripartita gobierno-empresas-sector académico.

De esta forma, el sistema de cooperación económica del Pacífico se estructura sobre el trípode: PBEC, PECC y APEC. Lo más llamativo es la división del trabajo que se viene consolidando, en donde la acción

concertada oficial-privada corre por cuenta del PECC; el PBEC reúne las iniciativas y organizaciones privadas, en tanto que APEC contacta, a un nivel superior, los gobiernos. Las directrices emanadas de APEC fluyen y tratan de aplicarse por medio de PECC y PBEC, mientras que todo el producto de los grupos de trabajo de PECC y PBEC termina iluminando las discusiones del APEC.

Conclusión

APEC nació y repuntó en la coyuntura histórica de los inicios de los años noventa, bajo la incertidumbre de la consolidación de los bloques económicos excluyentes. Al lograrse, en 1993, la conclusión de la Ronda Uruguay y la conformación de la OMC, el foro logró su mayor objetivo y, a la vez, perdió su idea-fuerza. No obstante el impacto de las cumbres de líderes económicos del Pacífico, el foro tiende a perder vistosidad por la ausencia de instrumentos compulsivos para hacer acatar sus determinaciones.

A pesar de sus limitaciones, el APEC puede mantenerse activo si amplía su agenda para atender las áreas no cubiertas por la pura cooperación comercial y financiera, dentro del concepto de regionalismo abierto, como medio para la conformación de la Comunidad del Pacífico. Como de antemano existe una infraestructura de cooperación en la

cuenca, la función del APEC sería proveer el complemento al sistema, desde la coordinación gubernamental. Con una agenda renovada, el APEC estaría reviviendo su papel histórico.

Es deseable un APEC ampliado al mayor número de países de la zona, en la medida en que aumente su cobertura temática y gane credibilidad. Mientras tanto, la vinculación al APEC no es condición sine qua non para que un país se inserte en la cooperación económica del Pacífico, puesto que la estructura formal previa ya está cumpliendo ese cometido, siendo el foro un instrumento complementario. Colombia, uno de los candidatos con buenas opciones, puede aprovechar la moratoria para acrecentar los méritos. Ello quiere decir, aprovechar las oportunidades hasta ahora disponibles, para robustecer mucho más sus lazos económicos con el Pacífico. Fuera del comercio con Japón y Corea, el vínculo dado por el comercio y las inversiones es escaso con el resto de países y territorios del Este de Asia y Oceanía. El camino expedito está dado por los nexos creados a través del PECC y el PBEC, en los cuales vienen participando las entidades colombianas desde hace más de una década. Los buenos resultados del trabajo en torno a ambos organismos es la mejor prueba de la madurez para aspirar a participar activamente en el APEC.