

La génesis y el establecimiento de las bases de APEC

*Cecilia Escobedo Torres
Dagoberto Amparo Tello¹*

La génesis de APEC

La APEC es la primera organización internacional donde esta representada una serie de Estados asiáticos pese a los persistentes conflictos. Un rasgo particular de la APEC reside en la heterogeneidad de los países participantes. Entre ellos existen marcadas diferencias tanto de potencial como de estructura económica. Esta región económica se denomina como el tercer centro de la economía mundial (Dieter, 1996:57).

Este foro se conformo a finales de 1989, el objetivo fundamental es la integración de una comunidad de cooperación económica del Pacífico. Para 1991, este foro incluyó a los que entonces eran tres territorios chinos autónomos: La República ocer la independencia política de Taiwán, se dejó de insistir en su carácter gubernamental, se comenzó a hablar de un foro integrado por economías y, para ser aceptado, Taiwán debió ser bautizado como Taipei Chino (Chinese Taipei). Este Foro de Cooperación para Asia y el Pacífico (APEC), al principio contaba con la participación de quince países (hasta la fecha son veintiún economías miembros²), y desde 1993, APEC, mantiene una Secretaría permanente en Singapur donde las decisiones son tomadas por consenso y los compromisos son voluntarios (Ramírez, 2003: 13-14).

APEC fue fundado, teniendo como socios cinco países desarrollados (Australia, Canadá, Estados Unidos de América, Japón y Nueva Zelanda), dos considerados de industrialización reciente (Corea del Sur y Singapur) y cinco en desarrollo (Brunei, Filipinas, Indonesia, Malasia y Tailandia). El foro mantuvo en su nombre la referencia a Asia del Pacífico, pero su alcance geográfico se extendió a ambas riberas del océano (Ramírez 2003:14). El proyecto original se basaba en la asociación de gobiernos de la región asiática del pacífico y de Oceanía; sin embargo, una diplomacia agresiva del gobierno estadounidense obligo a los promotores de APEC no solo aceptarlo a el, sino

¹ El presente documento corresponde a un avance del proyecto titulado "Los procesos de integración comercial y de cooperación en APEC. Del cuerpo académico: Regionalismo y globalización en Asia Pacífico. Departamento de Estudios del Pacífico. Universidad de Guadalajara

² Australia, Brunei, Canadá, Chile, China, Hong Kong, Indonesia, Japón, Corea, Malasia, México, Nueva Zelanda, Papua Guinea, Perú, Filipinas, Rusia, Singapur, Taipei Chino, Tailandia, Estados Unidos de América, Vietnam. (<http://www.asimet.cl/apec.htm>).

también al canadiense. Un dato importante que distingue a las economías alineadas en APEC, es que hasta 1994, más del 55% del potencial económico mundial se produjo en la región de APEC; y más del 40% del comercio mundial se realizó en 1994 en los marcos de la APEC (Dieter, 1996:15).

En 1993, ante la inminencia de la puesta en práctica del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), los Estados Unidos de América abogaron por la inclusión de México, pero australianos y malasio se opusieron acremente, argumentando que el gobierno mexicano no tenía presencia regional en el pacífico; al final, México fue aceptado, con la condición de que Papua Nueva Guinea, apoyada por Australia, también lo fuese. En 1994, Chile (cuya economía tiene una mayor orientación al pacífico que la de México) fue reconocido como miembro del pleno derecho. Por último, en 1997, Perú, Rusia y Vietnam ingresaron al APEC, completando las 21 economías que, en la actualidad lo integran (Ramírez 2003:14).

El establecimiento de las bases de APEC

Se considera que PAFTAD³, proveyó las bases intelectuales para la creación del Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC), y éste estableció el aparato institucional que hizo posible la creación del foro de Cooperación para Asia y el Pacífico (APEC). APEC y PECC son dos de las instituciones más importantes que tienen que ver con la cooperación económica en Asia y el Pacífico. Mientras PECC brinda recomendaciones de políticas a los gobiernos respectivos de los países miembros, APEC, en razón de su carácter de organización de tipo gubernamental, cuyos miembros tienen la capacidad de llevar a cabo las políticas, es posiblemente la institución más importante en el área.

Los objetivos concretos de la APEC fueron establecidos en Seúl Corea en 1991 y versan sobre mantener el crecimiento económico regional, el desarrollo para el bien común de sus pueblos y contribuir al crecimiento y desarrollo de la economía mundial. Además contemplar la interdependencia económica a través del flujo de bienes, servicios, capital y

³ La conferencia de Comercio y Desarrollo del Pacífico (*Pacific Trade and Development Conference*, PAFTAD) es una asociación de economistas prominentes y académicos sobresalientes interesados en temas económicos y de política relevantes para la región de Asia y el Pacífico. Su carácter no es de tipo oficial ni político, lo que le ha permitido promover la participación de tantas naciones de la región del Pacífico como ha sido posible. (Amparo, 1999:48-50). Esta, surgió casi a la par de la idea sobre la necesidad de cooperación económica en el Pacífico desde principios de los sesenta, una vez que la creciente interdependencia económica en la región dejó entrever, para algunos, que eran necesarios nuevos mecanismos de comunicación y asociación efectivos.

tecnología. Desarrollar y fortalecer el sistema de comercio multilateral de las economías de Asia- Pacífico. Reducir las barreras comerciales en bienes servicios e inversiones.

En Singapur en 1990, APEC, propuso el ideal de regionalismo abierto, en contraposición a la idea de un bloque comercial cerrado. Con lo cual se acordó la promoción de un sistema de comercio más abierto, proponiendo la exploración de medidas que ampliaran la liberalización del comercio regional de forma no discriminatoria. En Seúl en 1991, se especificó un rango de actividad, modo de operación y principios para la participación de APEC, el cual incluyó el intercambio de información y consultas sobre las políticas relevantes para los esfuerzos comunes de crecimiento; la proporción de los ajustes y la reducción de las disparidades económicas; el desarrollo de estrategias para reducir los impedimentos al comercio y la inversión; la promoción del comercio y la inversión regional, el desarrollo de los recursos humanos, la transferencia de tecnología y la cooperación en sectores específicos tales como energía, pesca, turismo, transporte, telecomunicaciones. Así, lo que se ha logrado es fortalecer la operación de regímenes globales en el ámbito regional o buscar la extensión de los regimenes ya existentes, como los del comercio e inversión (Ibidem: 11) (vease figura 3).

Entre las principales tareas de APEC hasta 1991, estaban; la de funcionar como un foro capaz de conducir y coordinar las fuerzas regionales para el mantenimiento y fortalecimiento de la estructura global de comercio multilateral, y con ello contribuir al crecimiento y desarrollo de la región y del mundo, así como fomentar el flujo de bienes, servicios, capital y tecnología a través de la reducción de las barreras al comercio y la cooperación tecnológica (Amparo, 1999:76). Conforme se han presentado otros asuntos en el marco de las funciones de APEC, por parte de las economías miembro, los objetivos originales se han ampliado. (vease figura 2)

Durante la segunda cumbre de la APEC celebrada en noviembre de 1994 en Bogor (Indonesia), los jefes de Gobierno de los países miembros decidieron crear una zona de libre comercio e inversiones en 2010 para los mas desarrollados, y en 2020 para los países en desarrollo (Dieter, 1996:9) o crear una área traspacífica de libre comercio facilitando simultáneamente los negocios entre empresas, mediante medidas estrictamente voluntarias. Además, con arreglo al plan de acción de Osaka en 1995, tiene también un componente de cooperación económica y técnica (el programa Ecotech), que consiste en la colaboración en ayuda al desarrollo y transferencia técnica entre los países ricos y los pobres (Bustelo, 2003).

En 1995, los japoneses fueron sensibles al desplazamiento de los objetivos del foro: con la propuesta estadounidense, el proyecto sobre cooperación económica, corría el riesgo de ser desplazado por el de la liberalización comercial y financiera; en consecuencia, la Osaka Action Agenda, sistematizó los tres grandes proyectos de APEC: la cooperación económica y técnica (ECOTECH, por sus siglas en inglés), la liberalización comercial y financiera, así como la facilitación del comercio y de las inversiones. Fue el último gran esfuerzo para conjugar los intereses de los asiáticos (orientados hacia la cooperación) con los de los norteamericanos (determinados por la liberación económica) y para armonizar los objetivos de la asociación con las instancias institucionales (Ramírez, 2003:16).

Desde el año 2000, los gobiernos que forman parte de APEC se esfuerzan en definir un nuevo proyecto colectivo que permita evitar el descrédito derivado del fracaso de las propuestas sobre liberalización comercial y financiera: sin embargo, parecen no querer cobrar conciencia de que cualquier propuesta innovadora implica, por necesidad, cambios institucionales sustanciales.

Entre los principios rectores de la APEC, que no tiene carta fundacional (no existen ni convenio ni tratado constitutivos), destacan la toma de decisiones por consenso, la combinación de medidas individuales y de iniciativas colectivas, la flexibilidad y, sobre todo, la aplicación voluntaria de los acuerdos. E por tanto una asamblea extremadamente amplia y vaga de países y territorios (Bustelo, 2003).

La formación y evolución de APEC. Los primeros años

1.- La formación de APEC: Los primeros años

Desde principios de la década de los años 90, Tailandia ha tomado la estafeta en la Presidencia Ejecutiva de APEC; ante sí, tiene ahora una tarea mucho mas compleja, pues el contexto internacional ha experimentado un nuevo vuelco: apenas terminada la reunión de Los Cabos y reivindicados los objetivos de APEC, los jefes de Estado de la ASEAN se reunieron en Camboya; allí, junto con el presidente de la Republica Popular China y el primer ministro de Japón, anunciaron la creación de sendas áreas de libre comercio entre ASEAN y China, así como entre ASEAN y Japón. Estos son los primeros pasos en la dirección sugerida por el gobierno malasio, para crear un bloque económico asiático. El desarrollo de APEC se divide en dos periodos principales: el primero abarca de 1989 a 1997 y puede ser considerado como la fase de consolidación del foro; el

segundo empieza en 1998 y se extiende hasta la actualidad, estando marcado por las dificultades de la institución para adaptarse a un nuevo contexto (Ramírez, 2003: 14 -23), (vease figura 1). En este último período y tomando en consideración el incremento de los grados de intercambio comercial y financiero en la región del APEC, han surgido diversas propuestas tendientes a fortalecer aun mas estos intercambios, como el ejemplo la gran subregión del Mekong (que integra las economías de Camboya, Laos, Myanmar, Tailandia, Vietnam y la provincia de Yunnan en China), el triangulo de crecimiento Indonesia- Malasia-Tailandia, y el área de crecimiento del este de la ANSEA (Celaya, 2004:126)

En definitiva, la APEC subsistió hasta 2001 como encuentro para promover iniciativas en temas de comercio que luego se retomaban en la OMC, como plataforma par anunciar nuevas medidas de política económica nacional e internacional y como foro de discusión en temas económicos de actualidad de manera mas profunda y abierta que en otros ámbitos, como el G-7 o el G-8. Ya antes en 2001 se acusaba a la APEC de ser una mera talk shop (Bustelo, 2003).

2.- la evolución de APEC

En el inicio, peso mucho la voluntad de los asiáticos de instaurar un foro intergubernamental de dialogo, cuyo objetivo principal seria la cooperación económica; debido a su insistencia, se adopto el Asian way de negociaciones, basado en la construcción de consensos y en la laxitud organizacional. A pesar de este acuerdo, pronto surgieron tensiones y fricciones entre asiáticos y anglosajones a causa de las concepciones radicalmente diferentes de los medios necesarios para alcanzar los fines establecidos en el marco de la cooperación; los asiáticos consideraban suficientes las instancias informales de consulta; los estadounidenses, en contraste, deseaban una mayor formalidad de las mismas (Ramírez, 2003:14).

En el marco de las escaramuzas resultantes de dos concepciones diferentes sobre la naturaleza del foro, esta se modificó de manera progresiva. Al comienzo, la principal entidad de dialogo era el ministerial meeting, integrado por los ministros de relaciones exteriores y de economía; pronto, estos se vieron obligados a crear una nueva instancia encargada del trabajo cotidiano, derivado de proyectos de cooperación y grupos de trabajo que se multiplicaban rápidamente: el Senior Officials Meeting⁴ (SOM). Los

⁴ En 1993, en Seattle, la Señor Oficial Meeting (SOM) del APEC estableció las disposiciones y los principios para incrementar los flujos de capital vía inversión extranjera directa (IED) promoviendo la liberalización ene se sentido (Celaya, 2004).

representantes estadounidenses, en la reunión ministerial de Seúl (1991), propusieron la creación de un secretariado (secretariat) permanente, capaz de coordinar el trabajo colectivo; la propuesta fue rechazada por la mayor parte de los asiáticos, quienes, a través de los malasio, argumentaban que la medida atentaba contra el principio de mantener una organización laxa, carente de entes burocráticos. En 1992, en Bangkok, el asunto del secretariado permanente fue zanjado, con la proposición de Singapur como sede definitiva del mismo (Idem, 2003:14-15).

A partir de 1993, todos los gobiernos responsables de organizar las actividades de APEC han repetido el expediente de la reunión informal de líderes económicos, cuyas directivas han sido consideradas oficiosamente como algo más que voluntarias. Así, en 1994, el gobierno indonesio privilegio la propuesta de liberalización comercial y financiera, consiguiendo que sus similares aceptasen la llamada Agenda de Bogor (Ramírez, 2003:15-16); según esta, en el 2010, los países industrializados del foro habrán de liberalizarse completamente; en el 2020, las naciones en desarrollo harían lo propio; la originalidad de la propuesta de APEC consistiría en que la liberalización habrá de ser voluntaria y unilateral, en beneficio de todas las economías asociadas o no al APEC; con esto, contribuiría a la consolidación de una economía global basada en el libre comercio. Además, se propuso apoyar el sistema de comercio multilateral abierto, fortalecer la liberalización del comercio y la inversión e incrementar la cooperación en la región de Asia – Pacífico y como principal objetivo lograr la eliminación de barreras al comercio y a la inversión de bienes, servicios y flujos de capitales, a más tardar en el año 2010 para las economías desarrolladas y en 2020 para las economías en vías de desarrollo (Ministerio de relaciones exteriores de Colombia).

En esta misma reunión, se discutió que se emplearían tres formas de cooperación en sectores específicos: 1) el desarrollo de criterios políticos comunes pero no vinculantes; 2) la puesta en marcha de proyectos conjuntos; y 3) la intensificación del diálogo político. Se estableció la cooperación económica y técnica en estos 13 sectores específicos: desarrollo de recursos humanos; ciencia y tecnología industrial; pequeña y mediana empresa; infraestructura económica; transporte; energía; telecomunicaciones; turismo; comercio e inversiones; promoción comercial; conservación de recursos marinos; pesca; tecnología agrícola (Dieter, 1996:16).

Según evaluaciones de expertos (Bustelo (2003), Dieter (2004), et. al)., en la undécima cumbre de la APEC ha reforzado el giro del foro hacia los temas de seguridad internacional, ya patente en las dos ediciones anteriores. Esa reorientación se ha

justificado con un argumento explícito (la falta de seguridad obstaculiza el desarrollo económico), pero refleja también una constatación implícita, que es la cada vez menor voluntad de cooperación en asuntos económicos entre los miembros de APEC. En aspectos comerciales, la declaración de Bangkok ha sido parca en iniciativas concretas. No ha hecho sino reiterar aspectos generales y señalar que se debe retomar la Agenda de desarrollo de Doha en la Organización Mundial de Comercio (OMC), para lo cual la APEC insiste en que es necesario mostrar más voluntad política y una mayor flexibilidad, así como aceptar que la dimensión de desarrollo es central en la Agenda de Doha. Aunque la introducción de temas de seguridad, como la lucha contra el terrorismo y la proliferación, no es nueva, se ha acelerado en Bangkok.

Se discutió al respecto que, se debe fortalecer el foro, no solo para liberalizar y facilitar el comercio y las inversiones regionales sino también para proteger a nuestros pueblos y sociedades ante las amenazas a su seguridad”, como el terrorismo transnacional, la proliferación de armas de destrucción masiva (AMD), se insistió en que es necesario fortalecer los regimenes internacional de no proliferación, aprobar y aplicar controles estrictos de exportación, (Bustelo, 2003). En esta misma reunión EEUU acentuó el vinculo entre seguridad y comercio internacionales. Los críticos mencionaron que la APEC ha sido incapaz de hacer frente con eficacia a emergencias regionales, como las crisis financieras asiáticas de 1997-1998 o al estallido de SARS en 2003.

En este contexto, queda por ver si es posible establecer el consenso necesario entre los miembros del APEC para impulsar los temas de seguridad como un eje importante de la agenda. En particular, los alcances reales en cuanto a restricciones y sanciones económicas para acotar los recursos financieros de los movimientos calificados de terroristas. Mientras tanto, Estados Unidos seguirá insistiendo en la utilización del APEC para ampliar su capacidad de influencia e integrar en su estrategia nuevos acuerdos entre sus principales aliados para enfrentar las recientes amenazas a su seguridad nacional (Uscanga, 2002).

Conclusiones

La característica principal de foro es que opera sobre bases de compromisos no vinculantes, dialogo abierto, respeto igualitario, y, se le considera como el principal mecanismo regional para promover el libre comercio y la cooperación económica. Cuenta además, con observadores oficiales como la ASEAN (Association of Southeast Asian Nations), PECC (Pacific Economic Cooperation Council) y PIF (Pacific Islands Forum). En la actualidad la meta de esta, es avanzar hacia una economía dinámica en un foro consultivo intergubernamental de carácter no institucional.

Por su parte, los países miembro de APEC, confirmaron, su decisión de seguir tratando de lograr las metas establecidas en Bogor, Indonesia en 1994, con respecto a la liberalización del comercio y la inversión en la zona a mas tardar en los años 2010 y 2020, para los países desarrollados y en desarrollo.

Queda en la mesa de discusión si APEC esta evolucionado hacia la conformación de un régimen internacional, debido a que el principal objetivo de APEC en 1989 fue, coordinar y conducir las fuerzas regionales para el mantenimiento y fortalecimiento de la estructura global de comercio multilateral; asimismo contribuir al crecimiento y desarrollo de la región y del mundo, fomentar el flujo de bienes, servicios, capital y tecnología a través de la reducción de las barreras al comercio y la cooperación tecnológica y diez años mas tarde, en Singapur en 1990 se reflejo el ideal de regionalismo abierto, en contraposición a la idea de un bloque comercial cerrado al estilo de la Unión Europea. Finalmente, en Indonesia en 1994, el entonces primer ministro de esta economía estableció que APEC debería tender a ser una organización con un secretariado y un arreglo codificado de reglas y procedimientos de manera gradual al estilo ASEAN.

Bibliografía

“¿Qué es APEC?”, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, APEC Perú 2008, en: http://www.mtc.gob.pe/portal/apec2008/web_es.html

“El ingreso de Colombia al Foro de Cooperación Económica de Asia – Pacífico “APEC”, Republica de Colombia Ministerio de Relaciones Exteriores Dirección de Asia, África y Oceanía, en: <http://www.analdex.org/eContent/library/documents/DocNewsN0359DoavitNo414.PDF>

BUSTELO, (2003), “Menos economía y mas seguridad: La crisis de la APEC tras la cumbre de Bangkok”, en: <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/362.asp>

AMPARO, Tello Dagoberto, “La conferencia de comercio y desarrollo del pacífico (PAFTAD)”, México y la cuenca del Pacífico”, Núm. 6, Vol. 2, Universidad de Guadalajara, México, 1999, pp. 48-51.

DIETER, Heribert Dieter, “La integración del Pacífico, los bloques regionales y la Organización Mundial del Comercio”, Nueva Sociedad, Núm., 146, 1996, pp. 57-72.

RAMIREZ, Juan José Ramírez Bonilla, “APEC, hoy: refuncionalización o bancarrota”, Notas, Núm., 21, Colegio de México, 2003.

CELAYA, (2004), Roberto Celaya Figueroa, “Asia Pacífico: los flujos económicos intrarregionales y los prospectos de integración”, Comercio Exterior, Núm. 2, Vol. 54, febrero de 2004, Pp. 126.

USCANGA (2002), Carlos Uscanga, “El APEC y la estrategia internacional de Estados Unidos”, Comercio Exterior, Núm. 9, Vol. 52, septiembre de 2002., Pp.828.

ANEXOS

Figura 1

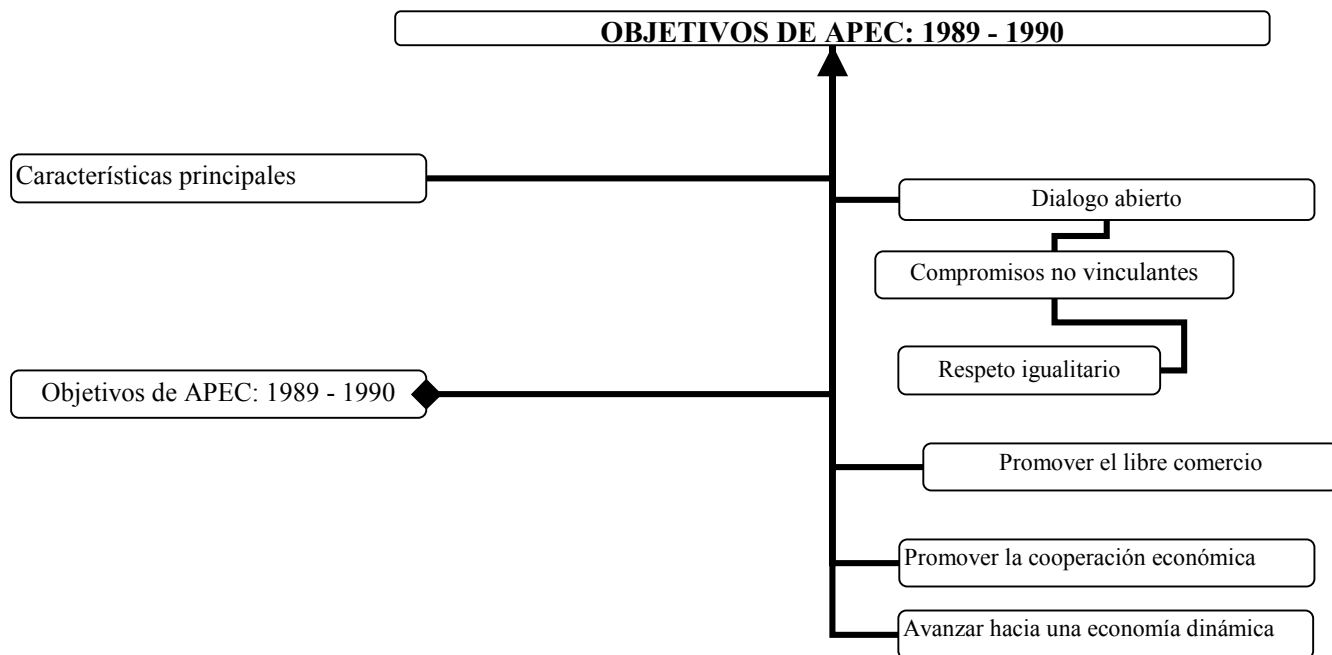


Figura 2

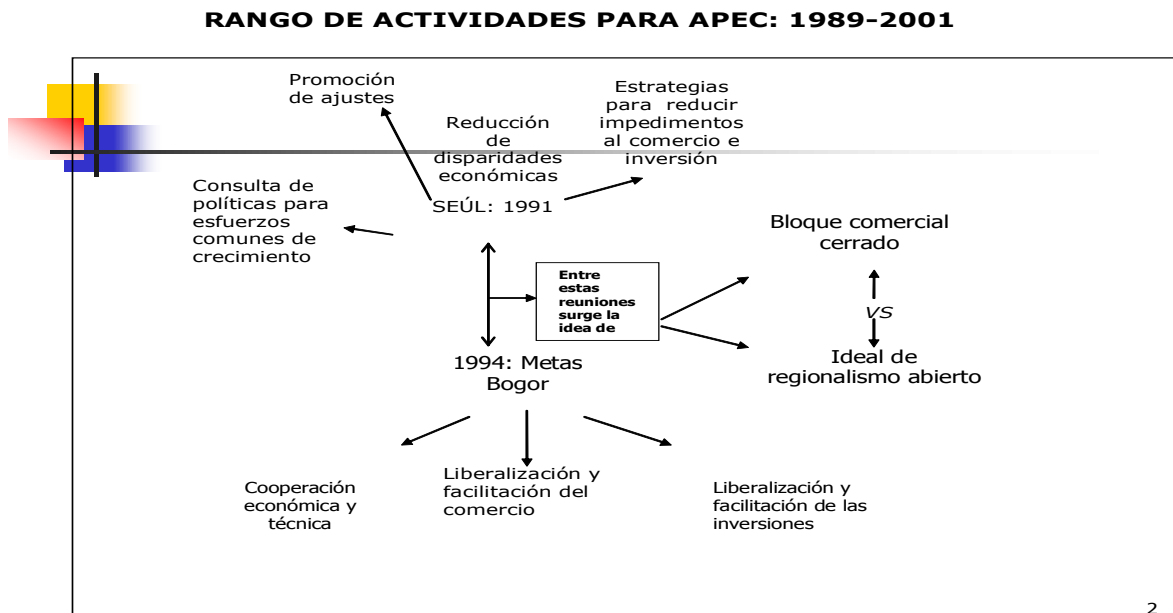


Figura 3

