

DIEZ AÑOS DEL FORO DE COOPERACIÓN ECONÓMICA EN ASIA PACÍFICO (APEC)

EUGENIO ANGUIANO

Coordinador del Programa de Estudios APEC

El foro de Cooperación Económica en Asia Pacífico, conocido ampliamente por sus siglas del nombre en inglés como APEC (Asia Pacific Economic Cooperation), cumplió diez años de haber sido establecido en una reunión de ministros de relaciones exteriores y de comercio o su equivalente, efectuada en Canberra, la capital de Australia, en noviembre de 1989. La idea de tal encuentro había sido esbozada desde enero de ese año, por el entonces primer ministro australiano, Bob Hawke, en un discurso que pronunció en Seúl ante las Asociaciones de Negocios de Corea. Lo sorprendente fue que ni el ministro de relaciones exteriores ni otros funcionarios que acompañaban al jefe del gobierno australiano a una visita oficial a la República de Corea, conocían de antemano la convocatoria de éste para crear un foro regional destinado a “desarrollar una capacidad de análisis y consulta sobre temas económicos y sociales”¹ en Asia Pacífico, con la participación de países que explícitamente enumeró Hawke, omitiendo a cualquier nación de fuera de la región y, consecuentemente, a Estados Unidos.

Esta omisión molestó al recién establecido gobierno de George Bush, que inmediatamente demandó aclaraciones sobre la propuesta de Australia y, como era de esperarse, el proyecto fue ampliado, de manera que en la reunión de Canberra estuvieron representados doce países: cinco de ellos economías avanzadas del Norte —tres de la parte occidental del Pacífico (Ja-

¹ Discurso del primer ministro Bob Hawke, en el almuerzo organizado por las Asociaciones de Negocios de Corea, el 31 de enero de 1989. *Australian Foreign Affairs and Trade: The Monthly Record* 60, 1 (January) pp. 5-7.

pón, Australia y Nueva Zelanda) y dos de la ribera oriental (Canadá y Estados Unidos)—; Corea como economía de reciente industrialización no perteneciente a otra organización de cooperación económica asiática, y los hasta entonces seis miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste de Asia (ANSEA),² creada en 1976, como representantes del Sur subdesarrollado.

Así comenzó un foro de análisis intergubernamental para buscar la manera de fomentar la cooperación entre naciones desarrolladas y otras en desarrollo que se caracterizaban por llevar varias décadas de acelerado crecimiento económico y cambio estructural. Desde un principio se vinculó la idea de la cooperación con la de la liberalización comercial, y también con la de incorporar a China y a sus dos territorios históricos, separados *de facto*, y convertidos en exitosos casos individuales de desarrollo económico. La represión interna habida en China en junio de 1989, postergó por un tiempo el proyecto de invitar a las economías chinas a formar parte de APEC, pero en 1991, la República Popular, Hong Kong y Taiwan elevaron a quince el número de miembros de este peculiar espacio de diálogo y cooperación transpacífica. Para hacer posible esto, fueron necesarias algunas adecuaciones políticas: Taiwan tuvo que adoptar el nombre de “Taipei chino”, como se había hecho desde 1988 en el Banco Asiático de Desarrollo, para resolver el problema de que dos gobiernos distintos —y adversarios— no pueden representar a una misma nación; el territorio británico de Hong Kong, cuya reintegración a la soberanía de China se había acordado desde 1984, para que ocurriera en julio de 1997, ingresó a APEC como una economía que no estaría representada en las reuniones por funcionarios de la corona inglesa. Por eso, en la jerga de APEC se habla de “economías miembro” y de “líderes económicos”, en vez de países o territorios, y de jefes de Estado o gobierno.

Desde entonces APEC ha evolucionado en varios sentidos. El número de integrantes creció a dieciocho con el ingreso de México y Papua Nueva Guinea en 1993, y de Chile en 1994; luego de congelar por un tiempo la entrada de nuevos socios, en noviembre de 1998 se agregaron Perú, Rusia y Vietnam, y se estableció otra moratoria de 10 años, antes de considerar el ingreso de otros miembros, en adición a los 21 que en la actualidad tiene este foro. Los objetivos, alcances y naturaleza del organismo se definieron con mayor amplitud, ambición y flexibilidad en 1991, y la agenda de trabajo para cumplir con esos objetivos se ha ampliado notablemente —

² Brunei, Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia.

no pocos piensan que exageradamente— elevándose a partir de 1993 el nivel del diálogo político, de ministros a jefes de Estado o gobierno (“líderes económicos”), con la excepción de Taipei chino y de Hong Kong, que tiene gobierno propio, pero jurídicamente es una Región Administrativa Especial de China. En suma, se ha logrado una importante institucionalización del foro, a través de las reuniones anuales de los “funcionarios de alto nivel” (*Senior Officials Meeting* o SOM); del encuentro también anual de ministros de relaciones exteriores y de comercio (o similares), que remata con el cónclave de líderes, más la celebración de numerosas otras reuniones de ministros y grupos de funcionarios que atienden asuntos sectoriales como finanzas, comercio, energía, transportes y comunicaciones, turismo y otros. A esto se suma la labor permanente del grupo asesor empresarial de APEC (*APEC Business Advisory Council* o ABAC), los comités de comercio y finanzas, y el económico, más un reducido secretariado con sede en Singapur.

Después de una década de encuentros para discutir sobre cooperación económica en Asia Pacífico, se puede decir que APEC no es un organismo internacional o regional en el sentido estricto de la palabra; mucho menos un bloque económico regional en ciernes, que busque la creación de una zona de libre comercio o un mercado común (de hecho, conviven dentro del foro dos bloques económicos diferentes y un acuerdo especial).³ Ni siquiera se utiliza en APEC la palabra “negociación”, cuando se discuten acuerdos entre los altos representantes gubernamentales, y la naturaleza de estos acuerdos es muy peculiar: son compromisos voluntarios, flexibles y abiertos a países ajenos al foro. En suma, APEC es una institución internacional *sui generis*, sin obligaciones fijas y con muy buenas intenciones; es un conjunto de conferencias de muy alto nivel gubernamental, celebradas en sedes alternantes y de las que se desprende una lista abierta de buenos deseos. APEC es —han dicho sus críticos— “una excusa perfecta para charlar”,⁴ pero también un esfuerzo político de trascendencia mundial por la importancia de los participantes en ese foro.

³ Estos son: la zona de libre comercio de América del Norte (NAFTA); el Área de Libre Comercio de ANSEA (AFTA), y el Acuerdo Comercial de Relaciones Económicas Cercanas entre Australia y Nueva Zelanda (ANZCERTA).

⁴ Puesta la frase en idioma inglés —“*a perfect excuse to chat*”— las iniciales corresponden a APEC. Stewart Goodings “The next decade of APEC: The need to broaden public engagement”, ponencia presentada en la Conferencia del Consorcio de Centros de Estudios APEC, Auckland, Nueva Zelanda, 31 de mayo a 2 de junio de 1999, p. 1.

Tratando de encontrarle a APEC su naturaleza funcional o institucional, algunos académicos distinguen tres tipos o modelos que lo caracterizarían: el modelo minimalista, que ve a APEC como “un proceso de construcción comunitaria”, más que como una estructura orgánica; el “modelo OCDE” (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), que es un medio por el cual los gobiernos se intercambian opiniones e información sobre cooperación económica y establecen lineamientos que son o no adoptados por los países, y el modelo de “acuerdo comercial”, que hace de la búsqueda del libre comercio su razón de ser, pero que al no adoptar la forma de bloque comercial o económico, tiene que buscar influir a través de otros organismos formales, como la Organización Mundial de Comercio (OMC, antes GATT), para lograr sus objetivos.⁵

En las siguientes páginas se presenta un análisis descriptivo del origen, evolución y posibilidades futuras del foro de Cooperación Económica en Asia Pacífico, siguiendo no tanto un orden cronológico sino uno funcional y operativo. Se presta especial atención a los consensos más significativos, a los principales actores y a los avances y limitaciones de la agenda de APEC. Finalmente, se ofrece un cuadro sinóptico de los resultados de cada reunión ministerial y de líderes.

LA GESTACIÓN

La cooperación regional intergubernamental en Asia se remonta a 1947, cuando se establece la Comisión Económica de las Naciones Unidas para el Lejano Oriente, convertida luego en Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (ESCAP), cuya función principal es la recopilación de estadísticas y elaboración de estudios regionales. El siguiente antecedente aparece veinte años después, con la formación del Banco Asiático de Desarrollo (ADB). A pesar de esa antigüedad, la confrontación entre capitalismo y comunismo que se extendió en la parte asiática del Pacífico, como derivación de la Guerra Fría, impidió que se avanzara hacia la creación de marcos institucionales verdaderamente regionales, a partir de los cua-

⁵ Para una buena síntesis de estas interpretaciones, véase el trabajo de Vinod K. Aggarwal, “Analyzing Institutional Transformation in the Asia-Pacific”, capítulo dos del libro, *Asia-Pacific Crossroads: Regime Creation and the Future of APEC*, coordinado por el propio Aggarwal y Charles E. Morrison, editorial MacMillan, 1998.

les se pudieran canalizar acciones multilaterales de cooperación para el desarrollo. A diferencia de América Latina, donde hasta la llegada de la Revolución cubana había un alineamiento sin grietas de aquella a las políticas de Estados Unidos y al concepto del panamericanismo, una especie de doctrina Monroe actualizada, en el mapa asiático prevalece un rompimiento de pactos militares, arrebato de áreas de influencia y zonas de contención.

Al Tratado de Amistad y Ayuda Mutua entre China y la Unión Soviética (1950), más los pactos que cada uno de estos países concertó con Corea del Norte, con motivo de la guerra en la península coreana, se contrapusieron la presencia de fuerzas armadas estadounidenses en Corea del Sur y en las bases aéreas y navales en Japón y Filipinas, los pactos de seguridad bilaterales de Estados Unidos con estas tres naciones y con el régimen de Taiwan, el acuerdo militar del ANZUS (Australia, Nueva Zelanda y Estados Unidos) y la Organización del Tratado del Sudeste de Asia (SEATO), un mal remedo de la OTAN, la alianza político militar diseñada por Washington para contener la influencia soviética en Europa.

A ese mosaico de tratados y organizaciones beligerantes hay que agregar los conflictos que dividieron a Asia y el Pacífico occidental: la guerra de Corea (1950-1953) y la división de la península en dos países que hasta la fecha no han podido suscribir un tratado de paz; las guerras en la antigua Indochina —Camboya, Laos y Vietnam— que dieron paso a la intervención militar estadounidense directa y masiva (1965-1972), con gastos millonarios que provocaron inflación en Estados Unidos y debilitaron al dólar, pero beneficiaron a algunas economías de Asia, mientras otras se estancaban por causa de la guerra y los conflictos; la inevitable reunificación de Vietnam, luego del contundente triunfo militar en 1975 de Hanoi sobre Saigón, el cual trató de frustrar Estados Unidos por más de 30 años; en fin, los numerosos movimientos revolucionarios, guerrilleros, asonadas militares y otras luchas que se extendieron por toda Asia oriental, del norte y del sur.

Lo que verdaderamente salvó a la parte asiática del Pacífico del caos total y del estancamiento fue la aparición de casos muy exitosos de crecimiento económico. El primero de ellos fue Japón, una nación que se había industrializado antes de la Segunda Guerra Mundial pero que en ésta sufrió una contundentemente derrota, destrucción de buena parte de sus activos y ruina económica; sin embargo, Estados Unidos decidió, durante su ocupación del Japón, ayudar a que este país se reconstruyera y se erigiera en Asia co-

mo un baluarte de la economía capitalista y de democracia representativa (aunque con un monopolio partidista en el poder), frente a la ideología comunista. De 1953 a 1973, la economía japonesa creció a una tasa media anual real de ocho por ciento, “algo nuevo bajo el sol” —según el economista Paul Krugman⁶— que no se había visto antes en la historia económica y que solo unos pocos países emularían. Entre estos está Corea (en adelante, mientras no se especifique otra cosa, este nombre se referirá a Corea del Sur o República de Corea), que en 30 años (1963-1993) incrementó nueve veces su ingreso per capita, y más recientemente el caso de la República Popular China, un país de tamaño continental y con más de mil doscientos millones de habitantes, que en menos de dos décadas logró cuadruplicar su PIB.

Fue precisamente en Japón donde comenzaron a aparecer en los años sesenta, primero en los círculos académicos y después en los gubernamentales, las ideas de crear un marco institucional que permitiera vincular a las dinámicas economías asiáticas en algún tipo de cooperación multinacional. El concepto de que la economía japonesa sería la locomotora —o el ganso dirigente de la parvada— de otras economías regionales que comenzaban su “despegue”, en el estricto sentido rostowiano,⁷ estimuló a la discusión sobre cómo organizar la cooperación multilateral en Asia Pacífico. Como en esta región había, y sigue existiendo, un sentimiento de rencor por los excesos cometidos por Japón en los territorios que ocupó durante la guerra con China y la Segunda Guerra Mundial, que desprestigiaron totalmente al concepto de las “esferas de coprosperidad en Asia”, formulado a fines de los treinta por el régimen militar japonés, Tokio nunca pudo manifestarse abiertamente como el promotor de alianzas económicas regionales. Por otro lado, el carácter de nación industrializada de Japón, pero militar y políticamente dependiente de Estados Unidos, un país extraregional pero con presencia irrefutable en Asia Pacífico, obligó a considerar la participación estadounidense en cualquier esquema de cooperación en el área.

⁶ *The Return of Depression Economics*, N.Y.-Londres: W.W. Norton & Co., 1999, p. 24.

⁷ El profesor W.W. Rostow elaboró una tesis de las etapas históricas del desarrollo, a partir de la teoría dinámica de la producción, que gozó de bastante popularidad a principios de los sesenta y en la que establecía las condiciones que requeriría reunir cualquier economía atrasada para “despegar” (*take off*) hacia el desarrollo. Dicha tesis fue luego criticada por su carácter determinista. W.W. Rostow, “The Stages of Economic Growth”, *Economic History Review*, agosto de 1959. Un buen resumen crítico de este trabajo se encuentra en: Meier, Gerald M. *Leading Issues in Development Economics: Selected materials and commentary*, Nueva York: Oxford University Press, 1964, pp. 3-47.

Se pensaron tipos de integración formal entre los países desarrollados de la “Cuenca del Pacífico” —Canadá, Estados Unidos, Japón, Australia y Nueva Zelanda— pero se desecharon por ser excluyentes de las naciones en desarrollo asiáticas. La creación en 1967 de la ANSEA, que se levantó sobre las ruinas de la inoperante SEATO, constituyó un nuevo avance en la institucionalización de la cooperación regional intergubernamental y abrió el camino para formalizar algún tipo de coordinación entre países desarrollados y en desarrollo. En ese mismo año surgió el Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico (PBEC), para fomentar los negocios entre empresarios de ambos litorales, en lo que empresas canadienses y estadounidenses estaban muy interesadas, y atrajeron a representantes empresariales de México, Chile, Colombia y Perú. En 1980, se dio un paso institucional más, al realizarse la primera de una serie de conferencias semioficiales sobre cooperación económica en el Pacífico, auspiciadas por líderes políticos japoneses y australianos, de donde surgió el foro de PECC,⁸ que reúne a representantes empresariales, gubernamentales que participan con carácter personal, y académicos.

A pesar de que al iniciarse la década de los ochenta ya se habían normalizado o establecido las relaciones diplomáticas entre Estados Unidos y China, y entre ésta y todos los países asiáticos que habían sido sus enemigos, y de que la interdependencia comercial y económica en Asia había crecido notablemente, no pudieron avanzar las ideas de establecer algún tipo de integración y/o de cooperación económica oficial en la región. Varios países de Asia y Oceanía mantenían altas barreras proteccionistas y ensayaban acuerdos subregionales de liberalización, al mismo tiempo que muchos de ellos aplicaban con excelentes resultados para su crecimiento el modelo de fomento de exportaciones, que requería de una fuerte intervención del Estado y agresivas políticas de subsidios y otros estímulos a los productores domésticos. Fue hasta finales de esa década, cuando acababa la guerra fría y se derrumbaban los regímenes comunistas europeos, que las condiciones políticas favorecieron la formulación de propuestas como las del primer ministro Bob Hawke, de buscar la cooperación intergubernamental en la zona.

También la convocatoria del GATT para una nueva ronda de negocia-

⁸ El nombre en inglés de esta serie de conferencias era *Pacific Economic Cooperation Conferences*, cuya abreviatura es PECC; cuando se decidió convertir las conferencias en un consejo, la C final de las siglas en inglés correspondió automáticamente a la palabra Council.

ciones multilaterales para liberalizar el comercio, que se inició 1986, más las disputas entre Estados Unidos y las Comunidades Europeas, y de aquel con Japón, que condujeron a amenazas de represalias proteccionistas (como la llamada provisión “super 301”, adoptada por Washington bajo el Acta Comercial de 1988, a manera de garrote contra sus principales rivales comerciales), contribuyeron a empujar a políticos y gobernantes de los países ribereños del Pacífico a buscar opciones de concertación.

Así, en mayo de 1988, Yasuhiro Nakasone, que había dejado el cargo de primer ministro del Japón en el mes de noviembre anterior, propuso la creación de un foro para discutir sobre cooperación económica y cultural regional, y al cual describió como una “OCDE del Pacífico”. Dos meses más tarde, el ex secretario de Estado George Shultz, de Estados Unidos, sugería una serie de intercambios sobre temas sectoriales, entre gobiernos, como parte de un “foro de la Cuenca del Pacífico”, y su paisano, el senador Bill Bradley, hablaba de una “coalición del Pacífico en comercio y desarrollo” para presionar por la liberalización del comercio agrícola y manejar la volatilidad monetaria internacional, con la participación de Australia, Canadá, Corea, Estados Unidos, Filipinas, México y Tailandia.⁹

Con estos antecedentes (ver nota 9) y las experiencias de un grupo de economistas australianos que combinaban la academia con el servicio público y actuaban en foros como PECC y PAFTAD (*Pacific Trade and Development*), el primer ministro Hawke elaboró la idea de un foro de cooperación económica en Asia Pacífico, la que discutió en privado con el presidente de Corea, Roh Tae Woo, en enero de 1989, antes de hacerla pública en el almuerzo con organizaciones empresariales que se menciona al principio del capítulo. Hawke proponía en su discurso un mecanismo de consultas intergubernamentales para acometer tres tareas principales: mejoramiento de las posibilidades de una conclusión satisfactoria de la Ronda Uruguay del GATT; discusión de los obstáculos al crecimiento del comercio regional, e identificación de intereses económicos comunes y capitalización de la complementariedad económica existente en la región. Mencionó como po-

⁹ Para una revisión completa y detallada de antecedentes de APEC, véase: Evans, Gareth y Bruce Grant, (1991) *Australia's Foreign Relations*. Melbourne: Melbourne University Press; Drysdale, Peter (1988) *International Economic Pluralism: Economic Policy in East Asia and the Pacific*. Sydney: Allen & Unwin; Soesastro, Hadi (1994) “Pacific Economic Cooperation: the History of an Idea”, del libro *Asia Pacific Regionalism: Readings in International Economic Relations*, coordinado por Ross Garnaut y Peter Drysdale, Sydney: Harper Educational.

sibles miembros de la institución o mecanismo propuesto a los seis estados de ANSEA (ver nota 2), más Japón, Corea, Australia y Nueva Zelanda.

Es claro que la visión de Hawke era la de propiciar entendimientos entre los países de Asia y Oceanía, para luego encarar negociaciones frente a otras regiones, y en el seno del GATT. Como Estados Unidos y Canadá habían concluido un acuerdo bilateral de libre comercio, y el primero amenazaba con cerrar su mercado a socios comerciales que no entraran a una liberalización negociada multilateralmente, el primer ministro australiano colegía que una plataforma de la Cuenca del Pacífico tendría que abarcar solo a países de la orilla occidental, ya que la oriental (Estados Unidos y Canadá) apuntaban hacia una integración excluyente; en última instancia, de acuerdo a esta lógica, el órgano en ciernes se encontraría con sus socios del otro lado del Pacífico en las negociaciones de la Ronda Uruguay.

En Estados Unidos comenzaba el gobierno de George Bush, y las primeras reacciones de éste a la propuesta australiana fueron, por un lado, de molestia por no haber incluido de nombre al país con mayor presencia en el Pacífico, en un ejercicio de carácter especulativo, y por el otro, de escepticismo sobre la viabilidad de la propuesta australiana. En todo caso, una vez que se hizo evidente la imposibilidad de excluir a Estados Unidos —y en consecuencia a Canadá, por el acuerdo de libre comercio— del proyecto que ya para entonces patrocinaban Australia, Nueva Zelanda, Japón y Corea, Washington tomó la decisión de aguardar la reacción de la ANSEA, antes de decidir si participaría o no.¹⁰ La ANSEA efectuó su 22 reunión ministerial en Brunei, a principios de julio de 1989, y allí se decidió concurrir a la reunión convocada para fines del año por Australia; como inmediatamente después de concluida esa sesión de ANSEA, se llevó a cabo el acostumbrado encuentro con sus llamados “socios de diálogo” (Australia, Canadá, las Comunidades Europeas, Estados Unidos, Japón y Nueva Zelanda), allí quedó formalizado que representantes gubernamentales de alto nivel de doce países acudirían a Canberra, para discutir la manera de fortalecer la cooperación económica entre “los países de la Cuenca del Pacífico”.¹¹

¹⁰ Esta posición la articularía el secretario de Estado, James Baker, en un discurso ante la Sociedad Japón, en Nueva York, el 26 de junio de 1989.

¹¹ *Keesing's Record of World Events 1989* (en adelante sólo *Keesing's* y año), p. 36817.

LOS PRIMEROS AÑOS, 1989-1992: ACERCAMIENTO
POR APROXIMACIONES SUCESIVAS

Del 6 al 7 de noviembre de 1989 se llevó a cabo la reunión ministerial de los doce países cuya participación se definió, como se explicó, a lo largo del año. Canadá, Estados Unidos, Japón, Australia y Nueva Zelanda, del lado de las economías desarrolladas; Corea como economía de reciente industrialización, y los seis países miembros de ANSEA como PED, aunque allí se incluía a Singapur, una ciudad-Estado cuyo nivel económico no quedaba atrás del de Corea. Hubo también observadores de PECC y de los países de las islas del Pacífico del Sur, más el secretariado de ANSEA, que a partir de entonces participarían, en esa calidad, en todas las reuniones ministeriales de APEC. La agenda de trabajo se había elaborado a través de una serie de consultas entre los anfitriones (el gobierno australiano) y los demás participantes, y cubría tres puntos: discutir la manera de ayudar al fortalecimiento del sistema comercial multilateral y contribuir a mejorar las perspectivas de éxito de la Ronda Uruguay; evaluar las posibilidades, y sus obstáculos, de incrementar los flujos de comercio e inversión en la región de Asia Pacífico, e identificar los intereses económicos comunes prácticos.

Los debates de esos dos días fueron resumidos por el presidente de la reunión, el canciller australiano Gareth Evans, en un texto de 27 párrafos y una lista de elementos para un programa de trabajo, que se anexaron al comunicado ministerial conjunto expedido al concluir el evento. En éste se destacaba que los países participantes se habían apoyado siempre en un sistema comercial multilateral y abierto para lograr su desarrollo económico, por lo que estaban comprometidos a trabajar a favor de una satisfactoria conclusión de las negociaciones de liberalización comercial de la Ronda Uruguay del GATT, que estaban programadas para terminarse en diciembre de 1990. Luego se señalaba, tímidamente, que los ministros habían acordado que, por el momento, era “premature para decidir sobre cualquier estructura particular ya fuera en cuanto a un foro de nivel ministerial o a la necesidad de un mecanismo de apoyo”,¹² para las consultas que se habían efectuado en torno a los puntos mencionados —negociaciones comerciales multilaterales en el GATT, aumento de los flujos de comercio e inversión

¹² *Selected APEC Documents 1989-1994*, Singapur: APEC Secretariat, February 1995, p. 36 (en adelante SD).

regionales y lista de intereses económicos comunes— y las que se efectuarían en julio de 1990 en Singapur y en Corea en noviembre de 1991, por invitación de los respectivos gobiernos.

Se encargó a los funcionarios de alto nivel (*senior officials*) de cada ministerio que, en conjunción con el secretariado de la ANSEA, prepararan en varios encuentros los elementos necesarios para la subsiguiente reunión ministerial, y se señaló la posibilidad de invitar a otros gobiernos de la región a participar en las consultas del grupo. En el resumen de las deliberaciones se puso textualmente que “habiéndose notado los ministros la importancia de la República Popular China y de las economías de Hong Kong y Taiwan para la región de Asia Pacífico”, y siendo APEC “un foro informal para consultas entre representantes de alto nivel de las economías significativas”, se consideraba deseable que aquellas “tres economías” se involucraran en el proceso de “Cooperación Económica en Asia Pacífico”.¹³

Así nació APEC, como un cónclave informal de ministros de relaciones exteriores y de comercio o similares, para intercambiarse opiniones sobre la situación del comercio mundial y de la situación de las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay del GATT, cuyo objetivo era avanzar en la liberalización comercial, o al menos evitar el repunte del proteccionismo; de pasada se discutió sobre la posibilidad de incrementar las corrientes comerciales y financieras entre los países que participaron en el evento, cuyas economías se habían beneficiado del comercio y la inversión extranjera, eran muy dinámicas o muy importantes regional e internacionalmente, y tenían una serie de asuntos de interés común (de entrada se destacó la cooperación para el desarrollo de recursos humanos; el intercambio de información en políticas y avances en ciencia, tecnología e industria; comparación de estadísticas en inversiones extranjeras directas, y cooperación en proyectos varios de investigación y desarrollo). La decisión de Singapur y de Corea de auspiciar reuniones parecidas a la de Canberra en los dos años subsiguientes, así como la de invitar a las economías chinas, a pesar del embargo y el vacío político que varios de los iniciadores de APEC le habían aplicado a la República Popular por la sangrienta represión de la Plaza de Tiananmen, permitieron prolongar un experimento que pudo haberse quedado en una sola conferencia internacional, sin mayor trascendencia.

La manera en que arrancó el foro de APEC, determinaría el rumbo futuro en cuanto a procedimientos, objetivos, naturaleza del órgano y desarro-

¹³ *Ibidem* p. 42.

llo de sus funciones. Sobre procedimiento, quedó establecido que una vez al año se repetiría el evento de Canberra —reunión de ministros de relaciones exteriores y los de comercio exterior o similares— en ciudades sede ofrecidas por los gobiernos de las economías participantes; que entre una conferencia y otra funcionarios de alto nivel se encontrarían las veces que fuera necesario, para ir elaborando el documento que adoptarían los ministros y que contendría los avances realizados en cada uno de los acuerdos adoptados y lineamientos sobre acciones futuras. En estas deliberaciones o “Reuniones de Altos Funcionarios” (SOM, por las siglas del nombre en inglés),¹⁴ se tomarían en cuenta las opiniones del secretariado de ANSEA, único organismo que aglutinaba a un grupo de naciones dentro de APEC,¹⁵ y de las de otras dos organizaciones de Asia Pacífico, PECC y el Foro del Pacífico del Sur (SPF), así como las de los grupos especiales de trabajo que se fueron creando para atender temas específicos de una agenda de trabajo en constante formación, los cuales derivarían más tarde en reuniones de nivel también ministerial.

Así, se llevaron a cabo las reuniones ministeriales de Singapur (29-31 de julio de 1990); Seúl (12-14 de noviembre de 1991), y Bangkok (10-11 de septiembre de 1992). Todas ellas con un formato parecido a la sesión inaugural de 1989, consistente en la emisión de un comunicado conjunto, con los anexos necesarios para indicar la adopción de posiciones comunes sobre temas como la Ronda Uruguay del GATT (tres comunicados), cuyas negociaciones en Ginebra se estancaban y obligaban a prolongar la conclusión de la Ronda más allá de la fecha límite (1990); definición de principios y objetivos del foro (“Declaración de Seúl” de 1991), y establecimiento de bases orgánicas (“Declaración de Bangkok sobre Arreglos Institucionales de APEC”). En 1991, se formalizó la participación de la República Popular China, Hong Kong y “Taipei chino” (Taiwan), elevándose a 15 el número de miembros de APEC, y en 1992 se “tomó nota de la emergencia de una economía norteamericana integrada”, cuyos fuertes vínculos económicos con Asia Pacífico hizo que los ministros instruyeran

¹⁴ Debido a que todos los documentos que emanan de los diferentes foros de APEC están en inglés, lo mismo que los nombres e iniciales de los aquellos, se adoptan aquí las siglas en inglés para APEC y sus *ad lateres*.

¹⁵ ANSEA estaba compuesta originalmente por seis miembros, pero en los años noventa se agregaron gradualmente los otros cuatro países que están localizados en el Sudeste de Asia: Vietnam (1995); Laos y Myanmar (Birmania) en 1997 y finalmente Camboya en abril de 1999. Sin embargo, solamente Vietnam pudo incorporarse a APEC (1999).

a sus altos funcionarios (SOM) a examinar la posible participación de México en APEC (SD-1989/1994, p. 74). Por otro lado, la invitación de varios gobiernos a celebrar las conferencias ministeriales en sus países había asegurado, en septiembre de 1992, la existencia de APEC para, por lo menos, los subsiguientes cinco años.¹⁶

Sobre la naturaleza de APEC, en estos años iniciales se definió, con claridad, que sus miembros no intentarían acometer ningún proceso de integración económica formal sino, por el contrario, se mantendrían, en palabras del entonces primer ministro de Singapur, Lee Kuan Yew, como ejemplo de “ciudadanos obedientes del GATT” y del régimen multilateral de libre comercio, “y se opondrían a la formación de bloques económicos” (SD-1989/1994, p. 47). En la declaración de Seúl, se precisaron los principios y objetivos del organismo informal, entre éstos los de fortalecer las ventajas de la creciente interdependencia económica de la región, especialmente de los flujos de bienes, servicios, capital y tecnología; desarrollar un sistema de comercio multilateral abierto, y reducir las barreras al intercambio comercial y de inversiones del grupo, “de una manera consistente con el GATT, cuando resulte aplicable, y sin detrimento de otras economías” (SD-1989/1994, p. 62). En esa declaración también quedaron definidos el campo de acción de APEC, su modo de operación, las bases para participar en la Asociación (economías que tengan fuertes vínculos económicos con la región y que acepten los principios y objetivos de APEC) y su organización.

El mecanismo de cooperación en Asia Pacífico se fundamentó en el diálogo político entre gobiernos de economías muy dinámicas, con creciente interdependencia entre ellas, y bajo la convicción de que liberalizando el comercio y los flujos de capital, y estableciendo un programa de trabajo sobre cooperación sectorial (tecnología, recursos humanos, energía, etc.) en el ámbito de los miembros de APEC, pero abierto al resto del mundo, se contribuiría a la formación de un sistema internacional de libre comercio y de interdependencia económica de alcance global. La aparición en 1992 de dos procesos de integración regional formal, uno en América del Norte, entre México con Canadá y Estados Unidos, los cuales ya tenían un acuerdo de libre comercio, y un área de libre comercio entre los miembros de Asociación de Naciones del Sudeste de Asia (AFTA), como respues-

¹⁶ A Canberra, Singapur, Seúl y Bangkok, les seguirían las sedes, comprometidas por los respectivos gobiernos, en Estados Unidos (1993), Indonesia (1994), Japón (1995), Filipinas (1996) y Canadá (1997).

ta a la inminente formación de un bloque norteamericano, obligó a que en el foro de APEC se diera cabida a una realidad híbrida. Por una parte, se postulaba la liberalización y la cooperación abierta y contraria al espíritu de los bloques económicos regionales, y por la otra se convivía con el hecho de que miembros de APEC estuvieran constituyendo bloques subregionales: Estados Unidos y Canadá con su zona de libre comercio, más una negociación con México para un tratado trilateral (el texto del proyecto negociado se dio a conocer al público en agosto de 1992); el AFTA, y los acuerdos de cercanía económica entre Australia y Nueva Zelanda, miembros fundadores de APEC.

Otra contradicción habida entre un mecanismo de liberalización abierta y el intento de influir a través de ella en las negociaciones multilaterales de comercio del GATT, donde el método de negociación (no de consenso como en APEC) es el de intercambiarse unas concesiones por otras (*quid pro quo*) entre las “partes contratantes” —como se llama a los integrantes del GATT/OMC, para destacar el carácter de obligatoriedad que tiene este acuerdo sobre comercio y aranceles— es el de la informalidad de acuerdos en oposición a la formalidad que demanda todo regateo internacional, para llegar a soluciones en las que la suma de beneficios menos costos arroje, por lo menos, una suma cero o positiva para los países involucrados. En los años de formación de APEC no hubo tiempo para reflexionar sobre las consecuencias de propugnar por una liberalización abierta y el fenómeno de los beneficiarios gratuitos (*free riders*), porque no se tenía aún claro el futuro del foro.

En suma, en esta segunda etapa de la vida de APEC se lograron los siguientes avances:

- Se estableció un diálogo continuo entre ministros, altos funcionarios gubernamentales, “pastores” de los grupos de trabajo y otras organizaciones de la cuenca del Pacífico, que permitió ir construyendo, por aproximaciones sucesivas de prueba y error, un concepto de interés comunitario, entre países o economías que, compartiendo aguas en el Océano Pacífico, pertenecen a regiones distintas y son muy heterogéneos en cuanto a cultura, antecedentes históricos y nivel de desarrollo;

- Hubo un cierto avance orgánico, definido en la “Declaración de Bangkok sobre arreglos institucionales de APEC” (SD-1989/1994, p. 77-79), en donde, entre otras cosas, se acordó establecer un secretariado compuesto de un director ejecutivo, equipo profesional y equipo de apoyo, cu-

ya sede quedó en Singapur, y se aprobó la idea de crear un presupuesto para cubrir los costos administrativos y de operación de APEC.

- Se estableció un Grupo de Personas Eminentes (que se formaría con un representante de cada economía miembro), para que analizara la situación del comercio y la cooperación en Asia Pacífico y elaborara un pronóstico, o una “visión”, de la región en el año 2000.

LOS AÑOS DE FORMACIÓN, 1993-1996: CREACIÓN DE UN RÉGIMEN ABIERTO

En 1993 le correspondió a Estados Unidos la sede de la reunión ministerial de APEC, y la nueva administración del presidente William Clinton decidió darle mayor importancia al foro de cooperación en Asia Pacífico, el cual había despertado poco entusiasmo en el gobierno, el congreso y el sector empresarial privado estadounidense. En realidad, las relaciones bilaterales con Japón, las Penínsulas de Corea y China centralizaban el interés primordial de Washington en Asia oriental y en el Pacífico; APEC no figuraba entre las prioridades del Departamento de Estado ni de los sectores económicos del país. No obstante, académicos destacados, ciertas universidades, legisladores y algunos empresarios habían venido trabajando la idea de establecer algún tipo de colaboración estrecha con las dinámicas económicas del sudeste asiático, además de con las tres áreas de interés vital para Estados Unidos ya mencionadas, y sus aliados de Oceanía, Australia y Nueva Zelanda.

Desde posiciones distintas, dos personas articularon el concepto de que Estados Unidos desplegara una renovada acción política en Asia Pacífico. Uno de ellos, el subsecretario de Estado para Asuntos de Asia Oriental y el Pacífico (1993-1996), Winston Lord, ex embajador de Estados Unidos en la RPCh y hombre de confianza de Clinton para su política exterior en esa región, planteó el 31 de marzo de 1993, ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado, una estrategia hacia lo que deliberadamente calificó como “una nueva comunidad del Pacífico”, y cuyo elemento central era un enfoque de cooperación multilateral en la zona. Los nuevos elementos que manejó Lord estaban más relacionados con aspectos prácticos de la seguridad política, que con la política económica exterior de Estados Unidos, pero ponía al multilateralismo como eje central para cumplir con los objetivos de la diplomacia en la zona, en vez de trabajar básicamente a través de los vínculos y tratados bilaterales existentes con países de Asia

Pacífico. Fred Bergsten, economista y ex funcionario del Departamento del Tesoro, fue el otro que adoptó el concepto de un acercamiento a los países de Asia oriental manejado en forma colectiva, para lo cual APEC, foro gubernamental multilateral, caía como anillo al dedo, pues desde ese foro se podría impulsar el debate sobre cooperación comercial y financiera.

Clinton abrazó las ideas políticas de Lord y del Departamento de Estado sobre la necesidad de un intenso diálogo político en el seno de la “comunidad transpacífica”, y en un viaje que realizó en julio de 1993 a Asia, introdujo en sus discursos los elementos de una cooperación multilateral, tanto en el orden político como en el económico. Simultáneamente, diplomáticos estadounidenses desplegaban un fuerte cabildeo para poner en práctica la idea de Clinton de que se celebrara una reunión cumbre —jefes de Estado y gobierno— de APEC, a la vez que el Grupo de Personas Eminentes (EPG), mencionado al final del apartado anterior, preparaba su informe bajo la presidencia de Bergsten, la “persona eminente” designada por Estados Unidos, con un enfoque comunitario.¹⁷ Los miembros de ANSEA reaccionaron con frialdad a la propuesta “comunitaria”, y en su reunión anual de ministros de economía en Singapur señalaron que APEC no debería convertirse en un foro de negociaciones comerciales, pero al final ni la Asociación, ni ninguna otra de las economías participantes en APEC, pudieron evadir la convocatoria de Washington y los “líderes económicos”, como se llamó a los jefes de Estado y gobierno, se presentaron a la reunión de la isla Blake del 20 de noviembre de 1993. Solo faltaron los vetados por China — el gobernador de Hong Kong y el presidente o primer ministro de Taiwan— y el primer ministro de Malasia, Mahathir Mohamad, quien se oponía a elevar el nivel político de las reuniones ministeriales anuales de APEC.

En esa primera reunión de líderes se establecieron ocho iniciativas o “visiones”, que se convirtieron en la dirección del trabajo futuro del meca-

¹⁷ Bergsten encabezaba el Instituto de Economía Internacional, organización privada con sede en Washington D.C. y desde allí impulsaba estudios e ideas sobre cooperación económica en Asia Pacífico; fue designado como representante académico estadounidense al EPG por la administración de Bush, y aunque no hay evidencia de que haya habido un entendimiento abierto con el gobierno estadounidense para elaborar una estrategia multilateral en Asia Pacífico, las posiciones personales de Bergsten y las del Departamento de Estado coincidieron en lo relativo a elevar el nivel político de APEC e introducirle una cierta dosis de institucionalización. Ver: Richrad W. Baker, “The United States and APEC Regime Building”, en Aggarwal y Morrison (1998), pp. 164-189.

nismo de cooperación. La línea de acción incluía: incorporar al sector privado a través de un “Foro de Negocios del Pacífico” y de un programa de voluntarios empresariales dedicados a fomentar el intercambio y el desarrollo de los recursos humanos en Asia Pacífico; la elaboración de un código de inversiones con principios no obligatorios relativos a la liberalización del movimiento de capital; programas para desarrollar la cooperación en materia de educación superior, analizar conjuntamente las tendencias de la macroeconomía y los flujos de capital de las economías de APEC, y para discutir la situación de las pequeñas y medianas empresas (en cada uno de estos tres temas se convocaba a reuniones de ministros encargados de esos sectores). Finalmente se apuntaba la necesidad de vincular los temas de energía, medio ambiente y crecimiento económico —*energy, environment and economic growth*, o triple “E”— en un diálogo político dentro de APEC que llevara a un eventual plan de acción para la conservación de energía, mejoramiento del medio ambiente y el crecimiento sustentable.¹⁸

La modalidad de elevar el diálogo al nivel de líderes significó sacar a APEC de una situación de importancia secundaria y también cambió el procedimiento utilizado en los cuatro primeros años de APEC. A partir de 1993, cada reunión anual de ministros de exteriores y comercio desemboca en un encuentro de dirigentes nacionales de los países y territorios integrantes de APEC, con las excepciones indicadas de Taipei chino y Hong Kong (este último hasta 1996), que se celebra a puerta cerrada y en un solo día al final del cual se emite una declaración conjunta solemne, cuyo texto recoge lo más relevante de lo efectuado en un año de actividades de los numerosos grupos de trabajo que se han ido estableciendo en APEC, y se dictan las orientaciones para nuevas acciones. Corresponde de todas maneras a los ministros revisar los proyectos de declaración de ellos y de los líderes, que entre una reunión y otra van preparando los altos funcionarios con base a los resultados que arrojan los grupos de trabajo, talleres, conferencias y demás instancias del foro de cooperación en Asia Pacífico. Se trata, en suma, de un sistema de consultas multilaterales que “generan consensos” (*building consensus*).

En esta etapa de formación de APEC, se llevaron a cabo cuatro reuniones de la cúspide del sistema de consultas; en cada una de ellas los ministros sesionaron dos días y al tercero se desahogaron las deliberaciones de

¹⁸ Declaración de los líderes de APEC sobre su visión económica y las iniciativas, SD-1989/1994, pp. 1-4.

los ministros. Por mera coincidencia, ya que no está establecida una época específica del año para el cierre de un ejercicio de consultas, todos los encuentros de esta etapa se hicieron en el mes de noviembre y el esquema de presentación de resultados fue más o menos el mismo. Una declaración de ministros describió los resultados del debate sobre las tendencias globales del comercio y la economía — la Ronda Uruguay del GATT fue objeto de declaraciones especiales hasta 1993— seguida de las discusiones y decisiones adoptadas en lo referente a liberalización de comercio e inversiones, y a la cooperación económica en sectores específicos (se comenzó con siete y en 1996 eran trece); el tratamiento de informes especiales, como el del grupo de personas eminentes que actuó durante tres años (1993-1995), y temas operativos como la estructura de APEC, el tratamiento de nuevos miembros y las sedes de reuniones futuras.

Lo más significativo de estos cuatro años (1993-1996) fue que APEC adquirió el carácter de un mecanismo intergubernamental más orgánico y con objetivos reales mucho más ambiciosos que los iniciales de ayudar a destrabar las negociaciones comerciales multilaterales de la Ronda Uruguay del GATT, y a prevenir que la Comunidad Europea se desligara del compromiso de avanzar en una liberalización relativamente universal. Después de fijada la línea de acción en Seattle (isla Blake), las reuniones segunda y tercera de líderes (sexta y séptima ministeriales), efectuadas en Indonesia y Japón, fijaron la meta de que las economías de APEC liberalizarían el comercio y las inversiones de todo tipo de obstáculos arancelarios y no arancelarios, a más tardar en 2010 para los socios ricos y 2020 para los en desarrollo, y se elaboró una ambiciosa agenda de acción (Osaka) para poder alcanzar dichas metas.

En cuanto a la liberalización, ésta se plegó al postulado de hacerla en concordancia con la doctrina del GATT/OMC; es decir, extender los beneficios de la eliminación de barreras a países o economías que no sean parte de APEC y de acuerdo a la cláusula de nación más favorecida. Con esto se elimina de APEC la característica de un bloque económico formal y se pretende una integración abierta, pero dentro de la cual coexisten grupos que se otorgan entre sí tratamiento preferente en comercio de bienes y servicios del que excluyen a terceros. Al mismo tiempo, se adoptan criterios de cooperación para el desarrollo que se traducen en acuerdos no obligatorios de integración económica y técnica en proyectos específicos (al finalizar 1996 eran más de 320), con lo cual APEC adquiere el tinte de una comunidad económica, como la europea derivada del Tratado de Roma de 1957,

pero sin compromisos obligatorios ni un calendario específico para avanzar en cada estadio de la integración multinacional, como ha ocurrido con la comunidad europea de los seis, que ahora son 15 y ya superaron la etapa de un mercado común para entrar a la de la integración plena (Unión Europea). Nada de esto figura en los planes de APEC.

La llamada Agenda de “Acción de Osaka”, que pretende ser el medio para llegar a la plena integración comercial y financiera abierta de APEC en el año 2020, constituye, en rigor, una extensa lista de propósitos que teóricamente serán cumplidos en forma voluntaria por los miembros del foro. Ella contiene dos grandes partes, la primera de las cuales cubre la liberalización y facilitación de comercio e inversiones, y comienza estableciendo nueve principios,¹⁹ más el enfoque a seguir (una combinación de acciones unilaterales concertadas, acciones colectivas del grupo APEC y acciones multilaterales que trascienden al grupo). Luego se especifican quince áreas de acción, en cada una de las cuales hay lugar para actividades individuales, colectivas y multilaterales, que son: aranceles; medidas no arancelarias; servicios (telecomunicaciones, transporte, energía y turismo); inversión; reglas y procedimientos; procedimientos aduanales; derechos de propiedad intelectual; política de competencia; compras gubernamentales; reglas de origen, mediación de disputas; movilidad de la gente de negocios; cumplimiento de los resultados de la Ronda Uruguay, y recolección y análisis de información.

La segunda parte de la agenda se refiere a la cooperación económica y técnica, entendida como un medio para reducir diferencias de desarrollo entre las economías de APEC, mejorar el bienestar económico y social de los pueblos de la región, contribuir al proceso de liberalización del comercio y las inversiones, y ayudar al logro de un crecimiento sostenido de las economías involucradas.²⁰ Esta cooperación se debe abordar —señala la agenda— respetándose la autonomía de cada miembro sobre el manejo de su política económica, a través de conceptos de “política común” (no se pudo introducir la palabra “comunitaria”), actividades conjuntas diversas como las realizadas por los grupos de trabajo sectorial o las recomendadas en la propuesta japonesa de “socios para el progreso” (ver: SD-1995, p. 173-

¹⁹ Cobertura total, consistencia con la OMC, comparabilidad, no discriminación, transparencia, *statu quo*, arranque simultáneo, proceso continuo y calendarios diferenciados, flexibilidad y cooperación.

²⁰ SD-1995, p. 26.

177), que endosó la séptima reunión ministerial y aprobó la tercera reunión de líderes, y mediante el diálogo político continuo. Las áreas de cooperación económica y técnica que recoge la agenda de acción de Osaka (AAO), son las trece que se comenzaron a identificar en 1989 y se ampliaron en los años subsiguientes; ellas son: desarrollo de recursos humanos (HRD); ciencia y tecnología industrial (IST); pequeñas y medianas empresas (SME); infraestructura económica; energía; transporte; telecomunicaciones e información; turismo; datos de comercio e inversión; fomento del comercio; conservación de recursos marítimos; pesquerías, y tecnología agrícola.

Una vez establecidas las metas de liberalización y cooperación en Bogor, Indonesia, y la agenda de acción de Osaka para cumplir el objetivo comunitario, se abrió el debate sobre las acciones concretas que deberían adoptar “voluntariamente” los integrantes de APEC, para echar a andar el proceso de integración abierta y sustentado en “tres pilares”: liberalización de comercio e inversiones; facilitación de la libre movilidad de ambos, y cooperación económica y técnica para el desarrollo. Este debate se efectuó a lo largo de 1996, bajo la presidencia *pro tempore* de Filipinas, y concluyó con las reuniones, octava de ministros, en Manila (23 y 24 de noviembre), y la del día 25 de líderes económicos en la antigua base naval estadounidense de Subic, convertida en un centro comercial. De esta última resultó la declaración llamada “de la visión a la acción”, para significar la intención política de los máximos dirigentes gubernamentales de los 18 miembros de APEC, de pasar firmemente a los hechos y poner en práctica los elementos de la agenda de Osaka. Las tres cumbres que precedieron a la de Subic, llevaron como título simbólico de sus respectivos comunicados los siguientes: visión de los líderes, resolución común y declaración para la acción.

El paso de lo declarativo a lo práctico consistió, fundamentalmente, en la adopción del Plan de Acción de Manila para APEC (MAPA), que contiene los planes individuales de acción (IAP) de cada uno de los miembros del grupo (lo que el EPG denominó “pago de un enganche”), en los que se enumeran medidas adoptadas para cumplir con algunas de las medidas de liberalización y facilitación al comercio de mercancías y de algunos servicios, incluidos los financieros, establecidos en la AAO. El MAPA es un extenso y repetitivo documento, que en más de 100 páginas describe los “puntos significativos” del plan, no el texto completo, de las acciones concertadas para lograr: acceso a un mercado más grande (medidas arancelarias y no arancelarias); fortalecimiento del acceso al mercado de servicios; un régimen abierto de inversiones; reducción de los costos de “hacer negocios”;

construcción de un sector de infraestructura abierto y eficiente, y fortalecimiento de la cooperación económica y técnica. Luego, se presenta un resumen del SOM sobre las aportaciones de cada economía individual a la liberalización y facilitación; el resumen de los planes individuales de acción; la síntesis de los planes colectivos de acción (CAP), y de la cooperación económica y técnica (Ecotech).²¹

El ciclo de formación de APEC quedó completo a finales de 1996, luego de haberse efectuado, contando a partir de la primera conferencia ministerial de Canberra, en noviembre de 1989, ocho encuentros de ministros de relaciones exteriores y comercio, y cuatro reuniones cumbre. Además, luego de la convocatoria de los líderes nacionales de 1993, para que se juntaran ministros a cargo de otras funciones distintas a las de exteriores y comercio, proliferaron otras reuniones ministeriales por sectores. Entre 1994 y 1996 hubo 17 de estas reuniones: tres de ministros de finanzas; tres de ministros a cargo de asuntos de pequeñas y medianas empresas; dos de ministros de comercio; dos de telecomunicaciones e industria de información; dos conferencias de ministros de ciencia y tecnología; y una para cada tema de medio ambiente, desarrollo sustentable, transporte, energía y desarrollo de recursos humanos.

Los resultados de todo este esfuerzo de diálogo y concertación son muy generales y ambiguos. Desde el punto de vista institucional, APEC sale de estos años de formación como un régimen de diálogo que no pretende buscar una zona de libre comercio o mercado común, puesto que postula extender los beneficios de su liberalización interna a terceros países. Tampoco es un GATT o una Organización Mundial de Comercio en miniatura, ya que su modo de proceder para lograr la liberalización es mediante la concertación de consensos no obligatorios y evade el método de concesiones negociadas recíprocamente entre las partes involucradas; pretende cubrir un universo mayor que la OMC: comercio de bienes y servicios, más temas de integración económica muy variados (recursos humanos, ciencia y tecnología, capitales, transporte y telecomunicaciones, energía, turismo, pesca, etcétera). En síntesis, APEC se erige en un ámbito de cooperación voluntaria y abierta que permita llevar, a la larga, a la constitución de una comunidad de Asia Pacífico, sin pasar por etapas y calendarios de integración establecidos a priori (esto explica que los “documentos de acción” sean tan prolíficos e imprecisos).

²¹ Ver: “Highlights of the Manila Action Plan for APEC (MAPA)”, SD-1996, pp. 9-126.

Entre 1993 y 1994, APEC amplió el número de sus socios, de 15 que eran en los años exploratorios a 18, y se estableció una moratoria de tres años antes de que se decidiera en Manila (1996), que en 1998 se determinaría a quiénes, de los numerosos países que querían ingresar, se aceptaría. Asimismo, se avanzó en este periodo de formación en la creación de una estructura orgánica de APEC, que fortalece al procedimiento de trabajo que había hasta 1992 (grupos y otros foros cuyos resultados son recogidos y sistematizados por el SOM y las reuniones ministeriales anuales que revisaban y adoptaban decisiones; todos ellos apoyados por una incipiente secretaría de APEC). Los dos grupos intergubernamentales *ad hoc* que se ocupaban del análisis de la liberalización del comercio y de las tendencias de la economía, se transformaron en el Comité de Comercio e Inversión y el Comité Económico, respectivamente, constituidos también por representantes gubernamentales de las economías de APEC y presididos por uno de esos funcionarios, que es seleccionado para periodos mayores de un año. Estos dos comités le brindan un fuerte apoyo técnico y analítico a todo el proceso de APEC, y realizan tareas específicas que los ministros o los líderes les encomiendan. También se creó un Comité de Presupuesto y Administración (BAC), como parte de la secretaría permanente, para manejar un presupuesto de apoyo a las actividades de APEC y a la secretaría.²² Finalmente, el establecimiento en noviembre de 1995 de ABAC (Consejo Empresarial Asesor), como órgano permanente de APEC, incorpora al sector privado de una manera más amplia a como lo hiciera su predecesor, el Foro Empresarial del Pacífico.

Desde el punto de vista funcional, APEC concluyó la etapa de formación con una enorme agenda de temas sobrepuestos. Por un lado quedaron los quince elementos de la Agenda de Osaka para la liberalización y facilitación de comercio e inversiones, incluido el comercio de servicios de telecomunicaciones, transporte, energía y turismo, sectores que aparecen también en la parte segunda de la Agenda, que es la relativa a la cooperación económica y técnica. Por otra parte están los conceptos de acción del MAPA, que plantea los planes individuales y colectivos de acción, como una desagregación de las acciones recomendadas en Osaka. A esto se añade,

²² La idea de un secretariado de APEC se aprobó en la reunión de Bangkok de 1992, y comenzó sus actividades en 1994. Singapur asumió los gastos administrativos de este órgano por lo primeros dos años de su actividad y en 1995 se estableció un sistema de aportaciones de cada economía miembro, para financiar parte de los presupuestos que se aprobaron a partir de 1996.

para ampliar la confusión, la propuesta del Comité Económico, endosada por los ministros en 1996, porque de alguna manera ella sirve para “implementar” una de las “visiones” de los líderes de 1993, de acometer el análisis colectivo en APEC del impacto del crecimiento de la población sobre su crecimiento económico, necesidades de energía y situación del medio ambiente en la región (FEEEP, por sus siglas en inglés).

Por último está la resolución ministerial de Manila, adoptada implícitamente por los líderes, de fortalecer la cooperación para el desarrollo en APEC (SD-1996, pp. 144-147), mediante “actividades conjuntas” en seis áreas: desarrollo de capital humano; desarrollo estable, seguro y eficiente de los mercados de capital; infraestructura económica; manejo de tecnologías del futuro; salvaguardia de la calidad de vida a través de un crecimiento ambiental sólido, y desarrollo de las medianas y pequeñas empresas. Muchos de los proyectos listados en la Agenda de Osaka y los trabajos de los trece grupos sectoriales de trabajo cubren buena parte de los grandes temas considerados en esta resolución, lo que puede interpretarse de dos maneras opuestas: una, que se trata de una reorganización del método de trabajo, para orientarlo sobre grandes ejes funcionales de la economía internacional (trabajo, capital, tecnología y medio ambiente; sobraría el tema específico de pequeñas y medianas empresas); la otra es que simplemente se trata de alargar la lista de buenos deseos, para justificar la obtención de resultados de un foro que no es más que mero escaparate retórico (*talk shop*).

En todo caso, los resultados concretos de APEC al concluir 1996 (siete años de operación) eran francamente magros:

- en APEC pudieron ponerse de acuerdo Japón y Estados Unidos, más las economías de rápido crecimiento de Asia y las que luchaban por la liberalización del comercio internacional de productos agrícolas, para conciliar intereses y ayudar a que la Ronda Uruguay concluyera satisfactoriamente en diciembre de 1993 (tres años de retraso);
- APEC presentó un frente común en la OMC para la adopción del Acuerdo sobre Tecnología de Información (ITA), que interesaba principalmente a Estados Unidos, por tratarse de la eliminación de aranceles al comercio de computadoras y equipo de telecomunicaciones;
- Se adoptó un código de inversiones de doce principios de cumplimiento voluntario, varios de los cuales han sido adoptados por los países de Asia Pacífico en sus acuerdos bilaterales o multilaterales concertados fuera del ámbito de APEC;

- Se establecieron algunas facilidades para los miembros de APEC, como el Centro de Tecnología y Capacitación para PME; Sistema de Información sobre el Mercado de Trabajo; Centro de Investigación de Energía, y el Sistema de Base de datos sobre Comercio e Inversiones;

- Los ofrecimientos de liberalización de cada economía, el llamado enganche para iniciar en serio la eliminación de obstáculos al comercio y la inversión, se deriva, en la mayoría de los casos, de los compromisos de la Ronda Uruguay, o de los que las economías habían adoptado antes de la puesta en marcha de los planes individuales de acción. No obstante, algunos miembros de APEC realizaron un esfuerzo mayor, como Japón que anunció “la mayor liberalización de su comercio exterior de los últimos 16 años”;²³ China prometió reducir en 30% las tarifas arancelarias de 4 000 productos de exportación, y Malasia para 3 364 fracciones arancelarias.

LOS AÑOS DE MADUREZ, 1997-1999

En los siguientes tres años de la vida de APEC, sus miembros afrontaron tres problemas básicos:

- la enorme proliferación de fuerzas de tarea, grupos ad hoc, grupos de trabajo, reuniones ministeriales sectoriales y otros foros más, que generaron una lista inacabable de programas, planes de acción y promesas;

- la urgencia de rendir resultados en cuanto al avance hacia el logro de los objetivos (Bogor) y medios para ello (Agenda de Osaka y MAPA), y

- darle eficacia a la peculiar organización de APEC: trabajo de múltiples foros, concentración de resultados por el SOM, ratificación de la línea de acción por parte de la reunión ministerial anual, y declaración también anual de los líderes económicos. Todo está dentro de un marco de compromisos voluntarios, calendarios indefinidos, un secretariado de apoyo técnico, sin mayor influencia, y una presidencia anual rotativa, que asume la economía que ofrece la sede para la reunión ministerial correspondiente.

Además de esos problemas, y la creciente impaciencia habida dentro de los rangos de APEC y el escepticismo de fuera sobre su trascendencia internacional, la crisis financiera de Asia, que comenzó en julio de 1997 en Tailandia y de allí se extendió, con peculiar virulencia, a Malasia, Indone-

²³ *Asia 1997 Yearbook*, p. 47.

sia y Corea del Sur, puso a prueba, por primera vez, la seriedad de APEC, que se presenta como el foro de cooperación económica por excelencia de la región.²⁴ Por todo ello, se desplegó en los tres últimos años de los noventa un esfuerzo en APEC para hacer del mecanismo de consultas intergubernamentales un foro orientado a la acción, y no sólo a la construcción de una conciencia comunitaria. Los resultados de esta nueva fase, que se puede calificar como la de la madurez de una organización que no pretende erigirse en grupo, son muy ambiguos.

En lo referente a la proliferación de reuniones y foros, se estableció un proceso de revisión crítica de las funciones de los diferentes grupos, para saber cómo reorganizar la dispersa red de actividades y reorientarla de una manera racional, evitando duplicaciones, reiteraciones de principios y declaraciones de carácter demasiado general. En la novena reunión ministerial de Vancouver, se endosó el trabajo de evaluación hecho por el Comité Económico, sobre la cooperación económica y técnica por sectores y por proyectos, y al mismo tiempo se decidió aprobar la propuesta del SOM, de establecer un subcomité de altos funcionarios dedicados a reestructurar y coordinar las actividades de los llamados “Ecotechs”. Se designó para presidir las actividades de los dos primeros años de vida del subcomité (1998-1999), al representante mexicano, embajador Jorge Alberto Lozoya, y se estableció que se rindieran informes anuales a partir de 1998. En este mismo año comenzó el trabajo de un grupo de tarea, coordinado colectivamente por Malasia, Nueva Zelanda y Brunei, países sede de las reuniones ministeriales y de Líderes de 1998, 1999 y 2000, respectivamente, para plantear una reestructuración completa de APEC — el TILF (liberalización y facilitación de comercio e inversión), ECOTECH y todas las demás funciones— el cual debe concluirse en el 2000 y sus resultados llevarse de inmediato a la práctica.

A pesar de estos esfuerzos por simplificar y racionalizar el *modus operandi* de APEC, en estos años de madurez continuó la proliferación de foros, documentos, declaraciones especiales y planes de acción. Sólo en lo referente a reuniones sectoriales de ministros, se efectuaron dieciocho, una más de las registradas entre 1994, año en que comenzó esta modalidad, y 1996 que se ha escogido para marcar el fin de la etapa de formación. Por lo que respecta a la determinación de corregir el excesivo número de unidades de trabajo y similares, el único avance fue la decisión de eliminar un

²⁴ La vaguedad de lo que finalmente es APEC, se refleja en la dificultad para encontrarle artículo, femenino o masculino, a la expresión “cooperación económica en Asia Pacífico”.

grupo —el de revisión de datos de comercio e inversiones— y la de establecer una moratoria para la creación de nuevos grupos, o si acaso fuera imprescindible, aceptar sólo la formación de “fuerzas de tarea ad hoc” (comunicado de la décima reunión de ministros de Kuala Lumpur, 14-15 de noviembre de 1998).

En cuanto a la institucionalización de APEC, se incrementó el número de miembros de los dieciocho existentes a partir de 1994, a veintiuno con la aceptación en 1998, de Perú, Rusia y Vietnam. También se aseguró la continuidad de los encuentros ministeriales, con la aceptación de las ofertas de China para organizar la reunión del 2001; México en 2002; Tailandia en 2003 (será la segunda vez que este país sea sede y tenga la presidencia *pro tempore* de APEC), y Chile en el 2004. Se estableció el subcomité del SOM para ECOTECH; el Comité de Presupuesto y Administración (BAC) se transformó en Comité de Presupuesto y Gerencia (BMC), que tiene mayores responsabilidades y participación en la operación del secretariado y de los distintos proyectos en operación de APEC, financiados total o parcialmente por el foro y, finalmente, se aprobó un presupuesto para el año 2000 de 5 943 026 dólares estadounidenses (un incremento de 92% en relación a 1996) y las contribuciones de las economías miembro sumaron \$ 3 338 000, cantidad que se mantuvo igual para los presupuestos de 1999 y 2000, sin recoger todavía las contribuciones de los tres nuevos miembros; esa aportación cubre un poco más de la mitad del presupuesto aprobado.

Desde el punto de vista funcional, APEC continuó siendo una institución poco estructurada y con cierta similitud a la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo, que agrupa a 29 países y tiene un secretariado, basado en París, mucho más grande que el de APEC, en cuanto a número de integrantes, responsabilidades y funciones asignadas. En rigor, el foro de Asia Pacífico sigue siendo un mecanismo cuya máxima autoridad colectiva la constituye la reunión anual de ministros de exteriores y comercio; las reuniones cumbre tienen un carácter político y no está previsto que deban celebrarse cada año, como ha ocurrido desde 1993, aunque los observadores coinciden en que la interrupción de esta práctica debilitaría la imagen de la organización.²⁵ Los altos funcionarios (SOM) actúan

²⁵ La convocatoria formal para cada encuentro anual de los miembros de APEC, al nivel gubernamental más alto, está dirigida explícitamente a la reunión ministerial y nada se anticipa sobre el subsiguiente encuentro de líderes.

como si fuera el consejo o junta de administración del foro y desahogan sus responsabilidades de integrar los resultados de los numerosos otros grupos y reuniones ministeriales sectoriales; supervisar la tarea del Comité de Presupuesto y Gerencia; recibir los informes del secretariado y de los comités de comercio e inversión (CTI) y económico (EC); hacer el seguimiento de la cooperación económica y técnica (ECOTECH), a través del subcomité de altos funcionarios, e ir preparando, entre una reunión y otra, los borradores de las declaraciones ministeriales y de líderes económicos.

La Agenda de Acción de APEC tuvo en los últimos tres años varios añadidos y reajustes. En lo concerniente a la liberalización de comercio e inversiones, se hicieron esfuerzos porque los países afinaran e hicieran más claros sus planes individuales de acción (IAP), y que ellos cubrieran varios de los componentes de la llamada facilitación de comercio. A partir de 1998, se puso en práctica la sumisión voluntaria de los IAP a una revisión crítica por parte de los demás miembros de APEC —a esto se le llama “revisión voluntaria entre pares”— y hasta fines de 1999 se habían prestado siete economías a ese ejercicio y otras cinco ofrecieron hacerlo en el 2000.²⁶

Como los avances en la liberalización eran muy lentos —el “enganche”, como se explica en páginas anteriores, resultó muy pobre porque la mayoría de los países simplemente aportaron lo ya comprometido en el GATT/OMC, o por separado a APEC—, en la cumbre de Subic (1996), se propuso que se realizara una desgravación extra y adelantada a una serie de productos que se “concertarían voluntariamente” entre las economías de APEC, a partir de 1997. El experimento resultó un fracaso, que se ha pretendido disfrazar de triunfo (ver comunicados ministeriales de 1998 y 1999), debido a que dos países —Chile y México— no aceptaron el esquema de la llamada “liberalización sectorial voluntaria adelantada” (EVSL), por considerar que un mecanismo discrecional y selectivo de liberalización solo conduce a ofrecimientos poco significativos. Pero, sobre todo, porque al final de cuentas los otros 16 miembros, que identificaron 15 tipos de productos objeto de la liberalización adelantada, de los cuales nueve²⁷ se “negocia-

²⁶ De 1998 a 1999 sometieron voluntariamente a revisión sus respectivos IAP, Corea, Malasia, Australia, Brunei, Japón, Filipinas y Estados Unidos, y ofrecieron para el 2000, Indonesia, México, Perú, Singapur y Tailandia).

²⁷ Bienes y servicios ambientales, peces y sus derivados; productos forestales; instrumental y equipo médico; reconocimiento mutuo inmediato de los arreglos en telecomunicaciones que se negocian en la OMC; sector de energía; juguetes; gemas y joyería, y productos químicos.

ron” en 1998 para liberalizarse en 1999, mientras los seis restantes se negociarían en este año, no pudieron ponerse de acuerdo y decidieron “lavar-se las manos”, remitiendo el paquete de la EVSL a la OMC, para que allá se finiquitara la operación en una eventual nueva ronda de negociaciones que se esperaba fuese anunciada en la reunión ministerial de esa Organización, en Seattle, Washington, Estados Unidos, a fines de 1999, pero esta posibilidad fracasó.

Es en la otra pata del trípode de APEC, la cooperación económica y técnica, donde más han proliferado las reuniones y listas de buenos deseos, donde se han concentrado la mayoría de las propuestas o planes de acción colectiva (CAP). Aquí se reagrupó, a partir de 1998, a los proyectos de los trece sectores de la parte dos de la Agenda de Osaka, siguiéndose las seis grandes líneas de acción del “Marco para el Fortalecimiento de la Cooperación y el Desarrollo” de 1996: desarrollo de capital humano; desarrollo estable, seguro y eficiente de los mercados de capital; infraestructura económica; manejo de tecnologías del futuro; salvaguardia de la calidad de vida a través de un crecimiento ambientalmente sólido, y desarrollo de la PME. Además, queda vigente el tema del FEEEP (alimentos, medio ambiente, energía, crecimiento económico y población), que se entrecruza con las seis áreas del Marco y con otras propuestas, como la hecha por ABAC, de “construir un sistema alimentario regional robusto”.

APEC enfrenta el serio problema de tener que rendir resultados tangibles y de orientar su actividad de la fase declarativa a la de la acción. Pero también tuvo la organización una dura prueba en 1998 y 1999, con la crisis financiera y económica que asoló a varias economías de Asia, y con fricciones políticas que reflejan la existencia subyacente de conflictos potenciales entre miembros del foro. En cuanto al primer tema, la crisis financiera, APEC respondió con una serie de consensos establecidos desde las reuniones de ministros de finanzas, ratificadas por los encuentros ministeriales de Vancouver, Kuala Lumpur y Auckland, y respaldadas por el peso político de las tres cumbres efectuadas en las mismas ciudades; pese a todo esto, lo único efectivo que pudo hacer APEC fue un listado de acciones para mitigar los efectos de las crisis, prevenirlas en lo posible en el futuro y recomendar principios que deban regir la “governabilidad” de los intermediarios financieros, refiriendo las soluciones a negociaciones y acuerdos que están por alcanzarse en los organismos internacionales y regionales especializados (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco Asiático de Desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo, y otras).

Las divergencias políticas son menos conocidas porque no están recogidas en declaraciones y comunicados conjuntos, pero pueden ser más peligrosas para el futuro de APEC, que la falta de resultados concretos. Una de ellas se presentó en el cónclave de Kuala Lumpur de noviembre de 1998, cuando la delegación estadounidense, encabezada por el vicepresidente Al Gore, en ausencia del presidente Clinton que debió quedarse en Washington para enfrentar la amenaza de un juicio político por parte del Congreso (en 1995 ocurrió algo similar, esa vez el retraso en la aprobación del presupuesto fiscal obligó al presidente de Estados Unidos a suspender su viaje a Osaka) hizo críticas veladas y abiertas al gobierno de Malasia, que enfrentaba las protestas internas y las censuras de sus socios de ANSEA, principalmente Indonesia y Filipinas, por la purga política y el arresto de Anwar Ibrahim, otrora hombre de confianza y segundo en rango administrativo del primer ministro Mahathir Mohamad. Este incidente finalmente no afectó el consenso formal que priva en las cumbres de APEC, pero fue un aviso de lo que puede pasar cuando se atraviesan asuntos políticos similares a los de Malasia en ese año, o incluso de mayor trascendencia.

Eso fue lo que ocurrió en la undécima reunión de ministros de APEC en Auckland, en septiembre de 1999. Por esos mismos días, la crisis de Timor Oriental alcanzaba su punto máximo de tensión, y el gobierno de Estados Unidos ejercía toda la presión posible para que Jakarta pidiera la intervención de una fuerza de paz bajo bandera de la ONU, que pusiera fin al genocidio que se estaba produciendo en la media isla, y no tuviera que tomarse esa decisión intervencionista humanitaria contra la voluntad del gobierno indonesio. La secretaria de Estado Madeleine Albright forzó a una reunión, a puerta cerrada, de sus colegas de APEC, para tratar un tema que no figuraba en la agenda y que por ser netamente político se consideraba ajeno a la naturaleza de las conferencias de APEC. Washington logró plenamente sus propósitos. Indonesia pidió la presencia de los “cascos azules”, cuyos contingentes fueron en su mayoría australianos y el comandante de la fuerza de paz de la misma nacionalidad.

EL FUTURO

Sin duda, APEC ha sido un experimento político de suma importancia, por el mero hecho de haber permitido que funcionarios de muy alto nivel y, a partir de 1993, jefes de estado y de gobierno de una veintena de naciones

se reúnan anualmente a discutir sobre la manera de cómo mantener el alto ritmo de crecimiento económico de la región de Asia Pacífico, y elevar el bienestar de la mayor parte de los pueblos de esa región a través de la liberalización del comercio y las inversiones, y de la cooperación para el desarrollo. Si los resultados prácticos han sido todavía limitados —debido a la naturaleza voluntaria, abierta y flexible del mecanismo adoptado— en cambio se ha creado un concepto de grupo cada vez más sólido y que sin duda está contribuyendo a crear una conciencia de comunidad, donde antes no la había.

Una vez establecidos los objetivos y metas de APEC, sus miembros pretenden entrar a partir del año 2000, a una etapa en la que definitivamente se dejen atrás los grandiosos planes de acción y se discutan anualmente informes de resultados; que se cambie el enfoque de lo general a lo particular, y de lo abstracto a lo real. El lograr esto no será una tarea fácil, sobre todo si se persiste en el método de los consensos voluntarios y de la informalidad en cuanto al alcance y tiempos de ejecución de los casi innumerables compromisos y proyectos adoptados. Pero como cambiar de una cooperación suelta y abierta, a otra de carácter más formal requeriría de una modificación sustantiva de la idea fundacional de APEC, y en ello no hay acuerdo político, entonces lo más que se puede esperar que ocurra, en cuanto a avances concretos hacia una integración comercial y financiera regional abierta a terceros, o hacia una especie de comunidad de Asia Pacífico, es sumamente limitado.

Las posibles vías para obtener frutos importantes son prácticamente dos. Una es vincular los proyectos y planes de acción de APEC con las negociaciones o decisiones de carácter internacional que se toman en organismos estructuralmente bien definidos, como las conferencias especiales de la ONU (medio ambiente, comercio y desarrollo, etc.); con los organismos internacionales y regionales especializados en comercio, asuntos monetarios y financieros, y de desarrollo que ya existen, y a través de una movilización política que involucre a otras naciones y bloques económicos a tomar acciones en torno a temas en los que APEC ha generado acuerdos internos. La otra vía de acción sería por medio de la participación del sector privado empresarial en la ejecución de algunos o varios de los proyectos identificados por los foros intergubernamentales de APEC. El establecimiento del Consejo Empresarial Asesor de APEC ha permitido un diálogo estrecho entre empresarios y funcionarios involucrados en el proceso de formación de la agenda de APEC, con lo que, presumiblemente, están dadas

las condiciones para que en los próximos años vayan apareciendo proyectos específicos de inversión.

Por lo que respecta a la posibilidad de que APEC inicie en el 2000 una profunda reforma de su modo de proceder, de manera que se reduzca y simplifique el número de reuniones, planes y declaraciones, es muy difícil aventurar un pronóstico de lo que en realidad pueda suceder. Si el objetivo es concretar resultados y se suprime la elaboración de más iniciativas, se corre el riesgo de que los temas de conversación se agoten, sin que necesariamente se obtengan mayores frutos específicos, dado que tal como está constituido APEC, sólo tiene capacidad para iniciar y quizá dar ímpetu a proyectos, pero éstos los tienen que llevar a la práctica actores externos. En estas circunstancias, lo mejor para mantener vigente al foro de Asia Pacífico es que éste siga produciendo muchas ideas y propuestas, para que las probabilidades de que algunas de ellas se ejecuten en otras instancias internacionales sean mayores. Otra posibilidad sería que APEC pusiera todo su empeño en la realización de un número limitado de proyectos piloto, a fin de demostrar que además de ser un “talk shop”, es un instrumento de orientación y de acción.

Por último, la institucionalización de APEC necesita fortalecerse puesto que no hay una organización central capaz de llevar a su grado de ejecución los compromisos asumidos en materia de liberalización y facilitación de comercio e inversiones, y de cooperación económica y técnica. Tal como opera actualmente el grupo de ministros de relaciones exteriores y comercio, como una especie de junta de gobierno, y el SOM como la junta de directores ejecutivos, no hay manera de “gobernar” la marcha del organismo. Se necesitaría que el SOM dejara las funciones de contralor de resultados del secretariado y del comité de presupuesto y administración, otorgándole al secretariado una mayor independencia y responsabilidad para el manejo de la administración, del presupuesto y de los resultados de operación que arrojen los comités de comercio e inversiones y el económico. Así, el SOM actuaría como una verdadera junta de directores encargada no únicamente de la preparación de borradores de comunicados, sino de coordinar y dirigir (gobernar) la operación sustantiva de todo el sistema de APEC.

Las reuniones cumbre anuales corren el riesgo del desgaste y de que gradualmente vayan faltando a ellas varios jefes de estado o de gobierno. No obstante, es preciso que en APEC persista esa “costumbre” de reunir a los líderes, a fin de mantener el alto perfil de una organización que algu-

nos consideran intrascendente. El atractivo para que estos líderes nacionales mantengan su interés en los encuentros de cada año, es el de conocerse y tratarse personalmente, lo cual no es un valor político deleznable. Para jefes de estado, como el de México, resulta importante aprovechar los dos o tres días que se requieren para participar en los cónclaves de líderes, a fin de entablar conversaciones informales con varios de sus colegas de Asia, a varios de los cuales quizá resulte difícil ir a visitarlos, o recibirlos formalmente en México, para mantener viva la relación bilateral con naciones de la otra orilla del Pacífico. Este caso se aplica a los demás presidentes o primeros ministros de las naciones y territorios que son integrantes del foro de cooperación económica en Asia Pacífico.

APÉNDICE

APEC: Reuniones ministeriales y de líderes económicos

1989

Primera reunión de ministros de relaciones exteriores y de comercio, Canberra, Australia, 24-25 de noviembre. Participaron 12 economías (Australia, Brunei, Canadá, Corea del Sur, Estados Unidos, Filipinas, Indonesia, Japón, Malasia, Nueva Zelanda, Singapur y Tailandia). *Comercio e inversión:* fomento del comercio regional; revisión de prácticas aduaneras; Asia Pacífico como un ejemplo.

Temas sectoriales: elaboración de información comercial y financiera regional; desarrollo de recursos humanos; parques industriales/tecnológicos y necesidades de infraestructura; cooperación en I&D; administración de pesquerías; oferta y demanda de recursos energéticos; turismo regional.

1990

Segunda reunión de ministros, Singapur, 29-31 de julio. Participaron 12 economías.

Comercio e inversión: liberalización del comercio regional y apoyo a las NCM de la Ronda Uruguay del GATT; intercambio de opiniones sobre el desarrollo económico mundial y regional; reducción del proteccionismo comercial; mejoramiento de datos sobre comercio e inversiones.

Temas sectoriales: Inversión y transferencia de tecnología; impulso al desarrollo de recursos humanos; cooperación en energía; conservación de recursos marinos; homogeneización en telecomunicaciones; necesidad de un desarrollo económico sustentable.

Organización: establecimiento de serie de reuniones de un grupo de altos funcionarios (SOM), en estrecho contacto con secretariado de ANSEA, PECC y SPF (South Pacific Forum).

1991

Tercera reunión de ministros, Seúl, República de Corea, 12-14 de noviembre. Participaron la República Popular China, Hong Kong y Taipei chino.

Comercio e inversión: consolidación de principios y objetivos de APEC (“declaración de Seúl”); liberalización de bienes y servicios basada en el sistema multilateral de comercio,

avance comercial en agricultura, textiles y ropa, y servicios; acceso a mercados; inventario de datos sobre comercio.

Temas sectoriales: red de información electrónica de APEC; desarrollo de “tecno-parques”; inversión e información tecnológica; iniciativas sobre desarrollo de recursos humanos; cooperación en energía y Centro de Utilización del Carbón; recursos marinos; información sobre telecomunicaciones; identificación de bancos de peces; proyectos de transporte; mejoramiento del turismo.

Organización: posibilidad de establecer un mecanismo permanente de apoyo y coordinación de actividades de APEC (aparte del SOM).

1992

Cuarta reunión de ministros, Bangkok, Tailandia, 10-11 de septiembre. Participaron 15 economías.

Comercio e inversión: Interdependencia del comercio de mercancías y servicios; políticas económicas abiertas, cambio estructural e integración regional; crecimiento del comercio mundial y la Ronda Uruguay; Globalización y acuerdos comerciales subregionales; establecimiento de un Grupo de Personas Eminentes (GPE) para que elabore la idea comercial; facilitación de procedimientos aduaneros; acceso a mercados; elaboración de datos de comercio e inversión.

Temas sectoriales: red de información electrónica; feria comercial internacional Asia Pacífico (1994); desarrollo de un manual para desarrollo de parques industriales; educación y capacitación; elaboración de base de datos APEC de energía; cooperación en tecnología de energía; conservación de recursos marítimos y acción contra la “marea roja” (algas tóxicas); publicaciones sobre telecomunicaciones; programa de trabajo de pesquerías; estudios de transporte; desarrollo del turismo.

Organización: ingreso de la República Popular China, Hong Kong y Taipei chino; creación de un secretariado con un director ejecutivo y equipo profesional y de apoyo, con sede en Singapur.

1993

Primera reunión de líderes económicos: “declaración de una visión”, isla Blake, Seattle, Estados Unidos, 20 de noviembre. Participaron 12 jefes de estado y gobierno, y 3 representantes gubernamentales.

Se pide a los líderes empresariales que establezcan un Foro de Negocios del Pacífico (PBF) y un programa de voluntarios de APEC. Se anuncia “una visión de comunidad” y ocho iniciativas o “visiones” del liderazgo colectivo.

Quinta reunión ministerial, Seattle, Estados Unidos, 17-18 de noviembre. Ingreso de México y Papua Nueva Guinea, y de Chile para 1994. Participaron 17 economías.

Comercio e inversión: primer informe del GPE, que propone liberalización regional y global de comercio, programa de facilitación de comercio, cooperación técnica y cierta institucionalización de APEC; estudio regional de flujos de inversión; eliminación de aranceles y barreras no arancelarias; grupo informal sobre liberalización comercial regional y reducción de barreras al comercio; base de datos de comercio.

Temas sectoriales: interacción con el sector privado empresarial; inversión en ciencia y tecnología industrial; necesidad de recursos humanos para cambiar los patrones de comercio; oferta y demanda de energía; conservación de recursos marítimos; infraestructura en telecomunicaciones y entornos regulados; pesquerías; identificación de necesidades en infraestructura de transporte; desarrollo sustentable en turismo.

Organización: establecimiento del Comité de Comercio e Inversión (CTI), y lineamientos para el trabajo del Grupo Ad Hoc sobre tendencias y temas de la economía. Creación del Comité de Administración y Presupuesto (BAC), y aprobación del primer presupuesto de US\$ 2 000 000.

1994

Segunda reunión de líderes económicos: “declaración de resolución común”, Bogor, Indonesia, 15 de noviembre. Participaron México, Papua Nueva Guinea y Chile: 16 jefes de estado y gobierno y dos representantes gubernamentales.

Satisfacción por la contribución de APEC a la culminación de la Ronda Uruguay, y respaldo al lanzamiento de la OMC, sucesora del GATT. Liberalización del comercio e inversión de una manera que sea consistente con el GATT/OMC. Alcance de esa meta a más tardar en 2020 para las economías en desarrollo, y 2010 para las desarrolladas. El GPE y el PBF continuarán sus actividades de apoyo a APEC.

Sexta reunión ministerial, Jakarta, Indonesia, 11-12 de noviembre. Participaron 18 economías.

Comercio e inversión: segundo informe del GPE, sugiriendo facilitación de comercio e inversión, liberalización comercial y cooperación técnica; primer informe del PBF; avance en base de datos de comercio; fomento del comercio y feria comercial APEC.

Temas sectoriales: cooperación para mejorar la infraestructura pública y comercial; fortalecimiento del desarrollo de pequeñas y medianas empresas (PME). Iniciativas de los líderes sobre finanzas, educación, inversión y crecimiento económico. Formación de la red de negocios Asia Pacífico. Facilitación de transferencia tecnológica y feria “APEC Technomart”. Nuevas actividades en desarrollo de recursos humanos (DRH). Uso eficiente de energía. Contaminación marítima. Telecomunicaciones y equipo de certificación. Tecnología pesquera y comercio de frutos del mar. Infraestructura de transporte como parte integral del desarrollo regional. Áreas de prioridad en turismo.

Organización: Grupo Ad Hoc sobre tendencias y temas de la economía se convierte en el Comité Económico (EC). Primeros 2 años de actividades del secretariado financiados por Singapur, a partir de 1996 los miembros de APEC aportarán financiamiento. Primer año de operación del BAC, con presupuesto para 1995 de US\$ 2 227 732.

1995

Tercera reunión de líderes económicos: “declaración para la acción”, Osaka, Japón, 19 de noviembre. Asistieron 15 jefes de estado y gobierno, y 3 otros altos funcionarios. Se anuncia la Agenda de Acción de Osaka, documento de 33 páginas que contiene acciones para la liberalización y facilitación del comercio y la inversión, y las medidas de acción colectivas para la cooperación económica y técnica.

Séptima reunión ministerial, Osaka, Japón, 16-17 de noviembre. Asistieron 18 economías.

Comercio e inversión: termina la labor del GPE, con un tercer y último informe sobre la “implantación de la visión de APEC” para un comercio libre y abierto en la región. Documento sobre el papel de la IED en la integración económica de APEC. El CTI enfatiza la desregulación. Base de datos sobre comercio e inversión (TIDDB).

Temas sectoriales: Lanzamiento del programa de voluntarios empresariales. Establecimiento de la Fundación de Educación de APEC. Nuevos proyectos en ciencia y tecnología. Cinco áreas de prioridad en PME. Mejoramiento en infraestructura y sistema regional de transporte. Desarrollo de telecomunicaciones interconectadas e interoperativas. Expansión del turismo. Protección marina y del medio ambiente pesquero. Prioridad a la cooperación en tecnología agrícola. Reunión de ministros de finanzas sobre flujos de capital.

Organización: Presupuesto para 1996, US\$ 3 094 160; contribución de los miembros por un total de US\$ 2 838 000.

1996

Cuarta reunión de líderes económicos: “de la visión a la acción”, Subic, Filipinas, 25 de noviembre. Participaron 16 jefes de estado y gobierno, y otros dos altos funcionarios.

Adopción del plan de acción de Manila para APEC (MAPA). Apoyo al sistema multilateral de comercio y a la culminación del Acuerdo sobre Tecnología de Información (ITA) en la OMC. Cooperación económica y técnica, con la participación de la sociedad (sector privado, jóvenes y mujeres). Alimentación, energía, medio ambiente, crecimiento económico y población (FEEEP). Creación del Consejo Asesor Empresarial de APEC (ABAC). Aprobación del “marco de cooperación para el desarrollo”.

Octava reunión ministerial, Manila, Filipinas, 22-23 de noviembre. Asistieron 18 economías.

Comercio e inversión: Utilización de los planes individuales de acción (IAP) y de los planes colectivos de acción (CAP) para avanzar hacia la meta de Bogor. Elaboración de CAP enfocados a temas de comercio e inversión. Contribución a la reunión ministerial de la OMC (diciembre de 1996).

Temas sectoriales: Temas interrelacionados de largo plazo (FEEEP). Lanzamiento de “Socios para el Progreso” (PPF) para fomentar la cooperación económica y técnica. Reconocimiento de beneficios tangibles derivados de los diferentes centros y sistemas. Especial atención al DRH. “Creatividad y movilidad de investigadores dentro de APEC”. Programa de acción sobre PME. Nuevo enfoque a los varios grupos de trabajo sobre energía, telecomunicaciones, transporte, turismo, comercio e inversión, recursos marinos y pesquerías.

Organización: Presupuesto para 1997, US\$ 8 090 917, con una contribución de los miembros de US\$ 2 947 000.

1997

Quinta reunión de líderes económicos: “Conectando a la comunidad de APEC”, Vancouver, Canadá, 25 de noviembre. Asisten 17 jefes de gobierno y estado, incluido el jefe del Ejecutivo de Hong Kong, China, y un alto funcionario de Taipei, chino. Crisis financiera y sus retos. Aprobación de la liberalización adelantada sectorial voluntaria (EVSL), como método para avanzar en la consecución de las metas de Bogor (Chile y México se excluyen). Avance de la cooperación para el desarrollo, con énfasis en 1997 en infraestructura y desarrollo sustentable. Propósitos para el siglo XXI; interconexión de los instrumentos de APEC; conexión con los electorados; conexión entre las economías; conexión electrónica; conexión de la ciencia y la tecnología; interconexión de los temas (FEEEP); interconexión de respuestas para emergencias, y conexión entre los pueblos de Asia Pacífico.

Novena reunión ministerial, Vancouver, Canadá, 21-22 de noviembre. Participaron 18 economías, por primera vez H.K. con el nombre Hong Kong, China.

Comercio e inversión: mejorar la presentación de los IAP para avanzar a las metas de liberalización del 2010 y 2020. Trabajo del CTI para lograr mayor transparencia y estrecha relación con empresarios. Los planes de acción colectivos piden reducción de barreras a la movilidad comercial en bienes y servicios, de capital y personas (de negocios). Catálogo para modernización de aduanas y otras iniciativas relacionadas con la cooperación aduanera. Iniciativas de APEC en la OMC relativas a políticas de competencia, facilitación de comercio, transparencia y mediación de disputas.

Temas sectoriales: EVSL. Marco para el fortalecimiento de la cooperación para el desarrollo.

Prioridad en áreas que incluyan recursos humanos, mercado de capitales, infraestructura, medio ambiente, PME y tecnología. Reducción de disparidades y mantenimiento de un crecimiento sustentable. Asociaciones de sectores público/privado en grupo sobre desarrollo de infraestructura. Establecimiento de agentes de infraestructura en información, transporte, energía e integración rural. Crecimiento sustentable en producción limpia, y manejo de recursos naturales. Establecimiento de centros y redes de medio ambiente. Propuesta de ministros de finanzas sobre lineamientos voluntarios para los mercados de capitales. Profundización del espíritu comunitario. Nuevas iniciativas relacionadas con jóvenes y mujeres. Vínculos de pueblo a pueblo.

Organización: establecimiento de un subcomité de altos funcionarios para cooperación económica y técnica (ECOTECH); aprobación presupuesto 1998, por US\$ 7 551 139, y una aportación de miembros de US\$ 3 864 000.

1998

Sexta reunión de líderes económicos: “fortalecimiento de los fundamentos para crecer”, Kuala Lumpur, Malasia, 18 de noviembre. Asistieron 17 jefes de estado y gobierno, y un alto funcionario. Retos clave para APEC: crisis financiera; obstáculos al TILF, y retos a ECOTECH. Fortalecimiento en el siglo XXI a los siguientes fundamentos para crecer: redes de protección social contra las crisis; sistemas financieros individuales y colectivos sanos; flujos crecientes de comercio e inversión; sólidas bases científicas y tecnológicas; desarrollo de recursos humanos; infraestructura económica, y vínculos empresariales y comerciales. Programa de acción de Kuala Lumpur sobre desarrollo de capacidades.

Décima reunión ministerial, Kuala Lumpur, Malasia, 14-15 de noviembre. Asistieron 21 economías, con el ingreso a APEC de Perú, Rusia y Vietnam.

Comercio e inversión: liberalización y facilitación de comercio e inversiones, revisión entre pares de los IAP de Corea y Malasia; “avances significativos” (sic) en EVSL; endoso a la declaración de ministros de finanzas sobre “iniciativa para construir capacidad de gobernabilidad económica”; crisis financiera y efectos de contagio; papel del mercado abierto.

Temas sectoriales: ECOTECH en capital humano, mercados de capital, tecnología del futuro, crecimiento con medio ambiente sano, y PME. Intercambio de información sobre comercio electrónico. Fuerza de tarea y taller sobre infraestructura.

Organización: Revisión y reestructuración proceso administrativo (3 años); disolución de un grupo de trabajo y prohibición de creación de nuevos grupos (excepto “fuerzas de tarea ad hoc”); el BAC se transforma en BMC (Comité de Presupuesto y Gerencia); presupuesto para 1999, US\$ 6 811 559, contribuciones miembros, US\$ 3 338 000.

1999

Séptima reunión de líderes económicos: “el reto de Auckland”, Auckland, Nueva Zelanda, 13 de septiembre. Participaron 20 jefes de estado y gobierno, y un alto funcionario. Diez años de cooperación sin precedentes para hacer realidad la visión conjunta de estabilidad, seguridad y prosperidad de los pueblos de la región. Ratificación de los principios de APEC para fortalecer la competencia y la reforma de mecanismos reguladores.

Undécima reunión ministerial, Auckland, Nueva Zelanda, 9-10 de septiembre. Participaron 21 economías.

Comercio e inversión: fortalecimiento de los planes individuales y colectivos de acción; revisión entre pares de los IAP de Australia, Brunei, Japón, Filipinas y Estados Unidos; se remite el paquete de EVSL a la OMC; respaldo a la próxima reunión ministerial de la OMC, para el inicio de una nueva ronda de NCM (fracasó).

Temas sectoriales: fortalecimiento del funcionamiento de mercados; ECOTECH; aprobación informes Comité Económico; comercio electrónico; aspectos del “Y2K”; biotecnología. Buscar un apoyo amplio a APEC mediante: integración de la mujer a sus actividades; divulgación de las ventajas de la liberalización comercial; impacto social; participación de empresarios, y revisión del sistema administrativo.

BIBLIOGRAFÍA

- Aggarwal, Vinid K. y Charles Morrison (coordinadores), *Asia-Pacific Crossroads: Regime Creation and the Future of APEC*, Hampshire-London, MacMillan Press Ltd., 1998.
- Bergsten, Fred C. y Marcus Noland (coordinadores), *Pacific Dynamism and the International Economic System*, Washington, D.C., Institute for International Economics, 1993.
- Drysdale, Peter, *International Economic Pluralism: Economic Policy in East Asia and the Pacific*, Sydney, Allen & Unwin, 1988.
- Evans, Gareth y Bruce Grant, *Australia's Foreign Relations*, Melbourne, Melbourne University Press, 1991.
- Garnaut, Ross y Peter Drysdale (coordinadores), *Asia Pacific Regionalism: Readings in International Economic Relations*, Australia, HarperEducational, 1994.
- Krugman, Paul, *The Return of Depression Economics*, London-New York, W.W. Norton & Co., 1999.
- McGrew, Anthony y Christopher Brook (coordinadores), *Asia-Pacific in the New World Order*, London & New York, Routledge, 1998.
- Meier, Gerald M., *Leading Issues in Development Economics: Selected Materials and Commentary*, New York-London, Oxford University Press, 1964.

DOCUMENTOS

- APEC Selected Documents: 1989-1994; 1995; 1996; 1997; 1998; 1999, Singapur, APEC Secretariat.
- APEC Study Centre Consortium, Conference 1999, Auckland, New Zealand, 31 May-2 June. (Ensayos):
- CURTIS, JOHN M. y CIURIAK DAN, “APEC After Ten Years: Performance and Prospects”.
 - GOODINGS, STEWART, “The Next Decade of APEC: The Need to Broaden Public Engagement”.

- Li, Kui Wai, "APEC After Ten Years".
- SOESASTRO, HADI, "APEC After Ten Years".

Australia Foreign Affairs and Trade: Monthly Records 1989; 1997.

Far Eastern Economic Review: Asia Yearbooks: 1989 a 1999.

Keesing's Records of World Reports, anuarios de: 1989; 1993; 1997; 1999.