

Análisis

El foro de Cooperación Económica de Asia-Pacífico ¿la formación de un régimen internacional?

DOI: 10.32870/mycp.v4i13.131

*Dagoberto Amparo Tello**

Desde la formación del foro de Cooperación Económica de Asia-Pacífico (APEC**), en noviembre de 1989, mucho se ha comentado sobre el papel que dicha organización ha cumplido en la conducción de algunos asuntos clave para la región en el contexto de la creciente interdependencia que se registra en la zona. Llama la atención el cuestionamiento sobre la operatividad de una agrupación integrada por economías tan desiguales. En el APEC encontramos a varios de los países de más alto ingreso per cápita del mundo (Estados Unidos, Japón, Singapur), pero también tenemos que estos superan hasta por 30 veces a algunos países de la región (China, Vietnam, Indonesia). Esta desigualdad –se argumenta– es la que fundamenta la pertinencia de la organización, ya que en este foro se podrán contrarrestar sus posibles efectos adversos y coadyuvar a la integración económica, que de manera natural se ha venido realizando en el área durante las décadas recientes. Otro de los principales cuestionamientos es el de si es necesaria la creación de estructuras regionales formales o debe el APEC seguir tal y como se concibió: como un proceso intergubernamental informal.

En el presente trabajo se analiza la evolución del APEC y se plantea la interrogante de si el foro tiende a ser un régimen internacional, entendido éste como los principios, normas, reglas y procedimientos de

toma de decisiones, explícitos o implícitos, alrededor de los cuales las expectativas de los actores convergen en un área dada de relaciones internacionales.¹ Es decir, ¿el APEC está evolucionando hacia la conformación de un régimen internacional?, ¿esto conduce a la convergencia de expectativas de los actores participantes?

Se entiende que un régimen internacional se establece con base en el reconocimiento común de que existe la necesidad de cooperar para regular la conducta de los actores involucrados (generalmente Estados) con el objetivo de hacer más manejable ciertos niveles de interdependencia entre ellos. Esto conduce necesariamente a la coordinación de las políticas y las estrategias de cooperación, para producir resultados de suma positiva, en beneficio de todos los participantes. Por otra parte, una vez que el régimen internacional está en operación empieza también a operar un complejo mecanismo de retroalimentación, que profundiza la interdependencia y hace necesarios mayores niveles de cooperación para manejarla. Como resultado tenemos que la creación de un régimen internacional puede conducir a casos de integración funcional, lo cual es más probable cuanto más amplio sea dicho régimen.

Antecedentes

Las ideas que habían señalado la necesidad de contar con algún organismo de cooperación que

* Investigador del Departamento de Estudios del Pacífico de la Universidad de Guadalajara.
ORCID <http://orcid.org/0000-0003-0344-6895>

ayudara a encauzar la creciente relación entre las economías de la región, del tipo que fuera, se empezaron a ventilar desde principios de los sesenta. Estas ideas han ido evolucionando de acuerdo con las circunstancias cambiantes del área o bien como resultado de la evaluación crítica de los conceptos mismos. Así, Kiyoshi Kojima propuso la creación de un Área de Libre Comercio en el Pacífico (PAFTA), que involucraba a las cinco economías desarrolladas de la región (Australia, Canadá, Japón, Nueva Zelanda y Estados Unidos) y el argumento era que la lógica indicaba que éstas promovieran su integración económica para desarrollar el área, pues su potencial era mayor que el que tenía la entonces Comunidad Económica Europea.

Posteriormente, el mismo Kojima hace otra propuesta en la que reconoce ciertas dificultades que enfrentó la anterior. En ella sugiere un arreglo por medio del cual se pudiera fortalecer la integración funcional, en lugar de la integración institucional, la cual se llamó Organización de Comercio y Desarrollo del Pacífico (OPTAD) que tenía mucha semejanza con la Organización para el Comercio y Desarrollo Económico (OECD). Ya en la OPTAD se especificaban tres códigos de conducta internacional: uno de buena conducta en el campo de la política comercial, otro sobre inversión externa y uno más relacionado con la ayuda y el comercio con los países en desarrollo que se incorporaran. La supervisión de cada uno de estos códigos correspondería a tres comités: el de comercio, el de inversión y el de ayuda. Posteriores desarrollos de esta idea por parte de Peter Drysdale y Hugh Patrick llevaron a la propuesta de que la OPTAD funcionaría como un punto de referencia regional que ayudaría a enfrentar los problemas que se estaban presentando en la región y que las instituciones, regionales e internacionales existentes hasta entonces, no podían resolver. Además de que se avanzó en la definición de la membresía, la cual, a diferencia de la OECD, incluiría tanto a países desarrollados como en desarrollo, también se estableció que su estilo de operación sería informal y con base en el consenso y la

comunicación efectiva entre las partes, muy al estilo de la Asociación de Naciones del Sudeste de Asia (ASEAN).

Otro eslabón importante lo constituyó el desarrollo del Concepto de Cooperación de la Cuenca del Pacífico (PBCC) iniciado por un grupo de estudio japonés, encabezado por Saburo Okita. Este grupo tomaba en cuenta ya varias objeciones que se habían hecho a las propuestas anteriores de acuerdos institucionales en el área. Por ejemplo, trataba de evitar las suspicacias que despertaba cualquier iniciativa por parte del gobierno japonés. Así, el reporte del PBCC, de 1980, propone un enfoque en el que el proceso sea gradual, paso a paso, y recomienda el establecimiento de un comité como primer paso para la conformación de la maquinaria que posibilitara la cooperación económica en Asia Pacífico. Este comité crearía grupos de trabajo que tendrían por tarea la realización de estudios regionales y hacer recomendaciones por consenso. Se esperaba que a largo plazo el comité evolucionara hacia un organismo intergubernamental con un secretariado permanente, y cuya membresía estaría abierta a todos los países interesados en la cooperación regional.²

Las recomendaciones de este grupo de estudio japonés fueron examinadas en un seminario no gubernamental, aunque patrocinado por los entonces primeros ministros de Australia y Japón (Malcolm Fraser y Masayoshi Ohira, respectivamente), en la Universidad Nacional de Australia, en septiembre de 1980. Una de las principales recomendaciones emanadas del seminario fue establecer un comité permanente, llamado Comité de Cooperación del Pacífico (PCC) el cual, a pesar de haberse propuesto que fuera privado, informal y no oficial, se condicionó a su aprobación por los gobiernos. De cualquier manera se hizo énfasis en que la composición sería tripartita: empresarios, académicos y representantes de los gobiernos de las economías miembros. Posteriormente, en junio de 1982 en Bangkok, se cambió el nombre a Conferencia de

Cooperación Económica del Pacífico (PECC)³, y se adoptó el enfoque de que se trabajaría en la construcción de un sentimiento de comunidad en la región.

Una de las cosas más relevantes realizadas a través del PECC es la de que ha servido como vehículo para la formación de un consenso regional, el cual se manifiesta concretamente en la Declaración de Vancouver sobre la Cooperación Económica en el Pacífico, que fue presentada en la 5ª reunión de la PECC (1986), y la Declaración de San Francisco sobre el Regionalismo Abierto, dada a conocer en la 9ª reunión (1992). En esencia, estas declaraciones enfatizan la importancia del fortalecimiento del concepto de una región abierta y el acuerdo sobre las medidas necesarias para mantenerla y ampliar sus objetivos. Pero, sin lugar a dudas, “el logro más importante del PECC es que éste ha abierto el camino –o quizás aun, dio nacimiento- al proceso intergubernamental del APEC”.⁴

Principios y normas en APEC

El surgimiento del APEC se empieza a concretar en enero de 1989 durante la visita del entonces primer ministro de Australia, Robert Hawke, a Corea, en el curso de la cual propuso una reunión de ministros para discutir la manera de establecer la cooperación económica en la región de Asia Pacífico desde el ámbito gubernamental. Así, en noviembre del mismo año se llevó a cabo la 1ª reunión ministerial del APEC en Canberra, a la que asistieron ministros de doce de las economías de la región: Australia, Brunei, Canadá, Corea, Estados Unidos, Filipinas, Indonesia, Japón, Malasia, Nueva Zelanda, Singapur y Tailandia. Además, fueron aceptadas tres organizaciones como observadores oficiales: la ASEAN, el PECC y el Foro del Pacífico Sur.

En los inicios del APEC, en 1989, su principal objetivo fue coordinar y conducir las fuerzas regionales para el mantenimiento y fortalecimiento de la estructura global de comercio multilateral; asimismo contribuir al crecimiento y desarrollo de la región y del mundo, fomentar el flujo de bienes, servicios, capital y tecnología a través de la reducción de las barreras al comercio y la cooperación tecnológica. En la reunión de Singapur, en 1990, se reflejó en el APEC el ideal de regionalismo abierto, en contraposición a la idea de un bloque comercial cerrado al estilo de la Unión Europea. Ahí se acordó la promoción de un sistema de comercio más abierto, proponiendo la exploración de medidas que ampliaran la liberalización del comercio regional de forma no discriminatoria.

En la reunión de Seúl, en 1991, además de que se admitió a China, Hong Kong y Taiwán, se adoptó la Declaración de Seúl, que especificó su rango de actividad, el modo de operación y los principios para la participación en APEC. Con respecto al rango de actividad, se incluye el intercambio de información y consultas sobre las políticas relevantes para los esfuerzos comunes de crecimiento; la promoción de los ajustes y la reducción de las disparidades económicas; el desarrollo de estrategias para reducir los impedimentos al comercio y la inversión; la promoción del comercio y la inversión regional, el desarrollo de los recursos humanos, la transferencia de tecnología y la cooperación en sectores específicos tales como energía, pesca, turismo, transporte y telecomunicaciones. Por lo que toca al modo de operación se estipuló que sería con base en el beneficio mutuo a través del diálogo abierto y el consenso. Finalmente, con respecto a la participación se acordó que estaría abierta a cualquier economía de la región de Asia Pacífico que tenga vínculos económicos fuertes con los demás miembros y que acepten

Lo que se ha logrado a través del APEC es fortalecer la operación de regímenes globales, como los de comercio e inversión.

sus objetivos. Las decisiones acerca de la participación son tomadas por consenso.

Así, se fueron definiendo los principios fundamentales del APEC ya que “el vocabulario normativo del APEC esta lleno de otros principios significativos más operacionales – transparencia, no-discriminación, comprensión, consistencia con la Organización Mundial de Comercio (OMC), beneficio mutuo”.⁵ Sin embargo, tales principios sólo sirven como guías que influyen en la puesta en práctica de reglas en el ámbito nacional, bilateral o subregional. Esto es, a decir de uno de los estudiosos más reconocidos sobre el tema, “en una asociación voluntaria como APEC, tales principios serían directrices a seguir más que reglas fijas”.⁶ No obstante, la falta de mecanismos de reforzamiento de los principios, no permite asegurar el cumplimiento de éstos por parte de todos los miembros. De este modo, el APEC es un régimen débil que carece de mecanismos para limitar o forzar las acciones de aquellos y resolver las tensiones.⁷ Contra lo anterior se podría argumentar que lo primordial sería encontrar una manera de distinguir entre las propuestas que benefician a todos los miembros, de suma positiva, y las que sólo sean del interés de algunos participantes. Así, todos se sumarían a las propuestas y no habría necesidad de redactar textos legales, haciéndolos obligatorios y requiriendo la ratificación formal de los tratados internacionales en las legislaturas de cada uno de las economías miembros. Si cada propuesta cumple con la característica de ser de suma positiva, entonces cada participante la puede adoptar sin la necesidad de armar negociaciones complejas ni habría necesidad de forzar decisiones de la mayoría sobre la minoría.⁸

Reglas y procedimientos en APEC

Durante la reunión ministerial de Seattle, en noviembre de 1993, los ministros reiteraron que el fortalecimiento de las reglas y procedimientos, consistentes con el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) en el sistema multilateral de comercio y la expansión del

comercio regional y global, eran objetivos centrales de APEC. Además, el inicio de las Reuniones Informales de los Líderes del APEC llevó a una superación del proceso de manera que “los líderes en Seattle inician el proceso de convertir al APEC de un cuerpo meramente consultivo en una institución internacional sustantiva”.⁹

Sin embargo, no todos los miembros del APEC están de acuerdo con lo anterior, especialmente los miembros de la ASEAN, quienes consideran que el desarrollo de la cooperación económica en la región de Asia Pacífico en general, y el proceso de APEC en particular, necesita ser guiado por la sabiduría de que los procesos son más importantes que las estructuras. A pesar de esto la ASEAN acepta una institucionalización gradual de APEC, tal como lo estableció, en 1994, el entonces primer ministro de Indonesia Alí Alatas: “APEC debería tender a ser una organización con un secretariado y un arreglo codificado de reglas y procedimientos de manera gradual al estilo de la ASEAN”.¹⁰

Paradójicamente, fue durante la conducción del proceso del APEC por parte de Indonesia, que se dio un impulso importante a su institucionalización. En primer lugar, propuso la continuación de las Reuniones Informales de los Líderes de APEC, con lo que éstas pasaron a ser la parte más importante del proceso. En segundo lugar, la Declaración de Bogor marcó un parteaguas al establecer las metas para la liberalización del comercio y la inversión en la región: en un lapso de 25 años, hacia el 2020, serían totalmente desmantelados los obstáculos impuestos al comercio y la inversión entre las economías de APEC. Esta declaración aseguró que la tendencia hacia la desregulación y la apertura, fundamentales para la prosperidad creciente y la interdependencia en la región, sería sostenida.

Esto conduce a que, en tanto el APEC tienda a estar más institucionalizado, particularmente después de que las Reuniones

Informales de Líderes formaron parte importante de la agenda del foro, sus miembros adquieren una mayor confianza en la institución.¹¹ De esta manera, las reuniones, tanto ministeriales como de líderes, llevadas a cabo en Osaka en noviembre de 1995, y en Manila/Subic en noviembre de 1996, representan puntos álgidos en la evolución de APEC, ya que marcan el tránsito de la mera visión a la puesta en práctica de sus propuestas más importantes. La Agenda de Acción de Osaka provee una plataforma para la realización de las metas económicas de Bogor, lo que se refleja en la primera parte, en la que se acordaron por parte de las economías miembro los objetivos y las líneas generales de acción que rigen los Planes de Acción Individual (IAP). La reunión de Manila, por su parte, proveyó la primera prueba de la liberalización unilateral concertada, a través de la presentación de los IAP de cada uno de los miembros del APEC. En esta ocasión algunos de los IAP fueron más allá de los compromisos adquiridos (los de China e Indonesia, por ejemplo) mientras que los de Japón y Estados Unidos fueron decepcionantes.

Conclusiones

Aun cuando no se pueda hablar de la existencia del APEC como un régimen internacional, dada la disparidad de perspectivas entre los miembros del mismo y la falta de una serie de principios y normas compartidas (debido a la diversidad de la región), las cuales se supondrían una condición necesaria para la construcción de regímenes e instituciones fuertes, sí se puede cuando menos argumentar que esta debilidad no es un factor determinante de la institucionalización. Esto lo podemos observar en el hecho de que se ha estado avanzando en la formalización del APEC y en la convergencia de expectativas de los participantes al fortalecer la confianza en el mismo. De este modo, lo que se ha logrado a través del APEC es fortalecer la operación de regímenes globales en el ámbito regional o buscar la extensión de los regímenes ya existentes, como los de comercio e inversión.

Lo que podría suceder es que el APEC promueva la realización de esfuerzos por parte de las economías para ajustarse a los regímenes regionales existentes, aunque regularmente débiles, y haga intentos colectivos para impulsar la formación o consolidación de los regímenes globales.

Notas

** Estas siglas corresponden al nombre en inglés. En adelante las siglas que se manejen se harán en el mismo idioma

- 1 Stephen D. Krasner (ed.), *International Regimes*, Cornell University Press, New York, 1984.
- 2 Hadi Soesastro, "The Institutional Framework for APEC: An ASEAN Perspective", en Chia Siow Yue (ed.), *APEC -Challenges and Opportunities*, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore, 1994, pp. 36-53.
- 3 En 1992, durante la 9ª reunión de PECC en San Francisco, se acordó cambiar de nuevo el nombre, aunque se mantienen las siglas, quedando como se conoce actualmente: Consejo de Cooperación Económica del Pacífico.
- 4 Hadi Soesastro, *op. cit.*, p. 41.
- 5 Vinod K. Aggarwal y Charles E. Morrison, "The Future of APEC", en Vinod K. Aggarwal y Charles E. Morrison (eds.), *Asia-Pacific Crossroads -Regime Creation and the Future of APEC*, St. Martin's Press, New York, 1998, pp. 385-406.
- 6 Andrew Elek, "APEC Beyond Bogor: An Open Economic Association in the Asian-Pacific region", en *Asian-Pacific Economic Literature*, Vol. 9, núm. 1, mayo de 1995, p. 6.
- 7 Maxwell A. Cameron, "Nesting NAFTA in APEC: The Political Economy of Open Regionalism", en Vinod K. Aggarwal y Charles E. Morrison (eds.), *op. cit.*, pp. 255-278.
- 8 Andrew Elek, *op. cit.*, pp. 1-16.
- 9 Fred Bergsten, citado por Hadi Soesastro, *op. cit.*, p. 46.
- 10 Alí Alatas, citado por Hadi Soesastro, *op. cit.*, p. 49.
- 11 Charles E. Morrison, "APEC: The Evolution of an Institution", en Vinod K. Aggarwal y Charles E. Morrison (eds.), *op. cit.*, pp. 1-12. 