

EL FORO DE COOPERACIÓN ASIA-PACÍFICO (APEC): ALTERNATIVA DE COOPERACIÓN ECONÓMICA REGIONAL

Diana Coci Otoyá*

1. INTRODUCCIÓN

Desde hace más de treinta años han surgido en la Cuenca del Pacífico diversas organizaciones y mecanismos de carácter económico diseñados con el objeto de incrementar el comercio y los flujos de capitales, estudiar la realidad de cada uno de los países que los forman con miras a profundizar la cooperación e integración; y, más recientemente, adoptar políticas conjuntas para acelerar los procesos de liberalización económica y comercial. Estos procesos han coadyuvado a la expansión del comercio, la inversión y las comunicaciones y a la mayor movilidad de los factores de producción, lo que ha reducido el tamaño del Pacífico y generado una mayor interdependencia entre los países que participan de esos esquemas.

La primera de tales organizaciones fue creada en 1967 bajo el nombre de Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico, más conocido como PBEC (*Pacific Basin Economic Council*), asociación de carácter privado que agrupa a cerca de 900 empresarios líderes de 17 países de la región Asia-Pacífico. Los objetivos del PBEC, en el que el Perú participa desde 1990, son la promoción de beneficios económicos recíprocos y la generación en cada país y la región de un clima propicio para la expansión de negocios.¹

Posteriormente, en 1980, se creó el Consejo de Cooperación Económica del Pacífico, más conocido como PECC (*Pacific Economic Cooperation Council*), que constituye una organización privada de carácter tripartito, al estar integrada por representantes de los sectores académico, empresarial y gubernamental de 22 países miembros. Formalmente el Perú es parte del PECC desde 1991 y participa a través del Comité Nacional o PERU-PEC, cuya presidencia recae actualmente en el Ministerio de Relaciones Exteriores.

* Abogada graduada en la Universidad de Lima. Estudios de Magíster en Derecho con mención en Derecho Internacional Económico en la Pontificia Universidad Católica del Perú.

1 VALDEZ CARRILLO, Jorge y Marco, BALAREZO LIZARZABURU. "El Perú, la Comunidad del Pacífico y APEC: Oportunidades y Retos". *Análisis Internacional* 13, CEPEI, 1997, p. 5.

A fines de la década de los 80 se formó el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), el cual se ha constituido en el más importante esquema intergubernamental de integración y cooperación de la región del Asia-Pacífico, debido al compromiso de sus miembros de lograr la total liberalización del comercio y las inversiones, la coordinación y armonización de las políticas públicas y el fortalecimiento y expansión de la cooperación técnica y económica.

Debido a su importancia política y económica, el Perú buscó desde sus inicios ser miembro de APEC, y lo logró en noviembre de 1998. Esto ha provocado gran entusiasmo en los distintos círculos peruanos, lo cual es comprensible si tenemos en cuenta que las economías que forman el APEC representan el 56 % del producto bruto mundial,² y que la incorporación a un foro de tan exclusiva membresía constituye un reconocimiento a la compatibilidad de las políticas que en el Perú se vienen aplicando desde 1990 con los objetivos de APEC; y al potencial que se abre en beneficio de nuestro país en términos de comercio e inversiones y en mejoras en competitividad e inserción en la economía mundial.

En este contexto, con el fin de contribuir al mejor conocimiento de APEC, el presente artículo aborda sus orígenes e institucionalidad, sus objetivos y principios, su estructura, sus compromisos adquiridos hasta la fecha, su importancia desde una perspectiva regional y mundial, así como su situación actual y proyecciones futuras.

2. LOS ORÍGENES E INSTITUCIONALIDAD DEL FORO DE COOPERACIÓN ASIA-PACÍFICO (APEC)

El *Asian Pacific Economic Cooperation* (APEC) no es una organización económica formal como ALADI, ni una zona de libre comercio como el NAFTA, ni un esquema de integración como la Unión Europea. El APEC es fundamentalmente una asociación flexible entre un grupo de economías que, como respuesta a la creciente interdependencia regional y globalización de la economía mundial, buscan profundizar su integración y reforzar la cooperación y con ello impulsar su desarrollo y el crecimiento de la economía mundial.³

El APEC nace en un contexto muy especial en que las preocupaciones estratégicas de seguridad ceden paso a los intereses económicos como elementos de mayor preponderancia. Este cambio de prioridades de política nacional es una consecuencia directa del fin de la Guerra Fría, a fines de la década pasada, y aunque no constituye un factor exclusivo de la región asiática de la Cuenca del Pacífico, sí lo es en cuanto a su significado histórico y consecuencias. Por lo pronto, desde fines de la Segunda Guerra Mundial el sudeste y nordeste de Asia fueron teatros principales de la confrontación Este-Oeste, lo que produjo dos de las conflagraciones más graves (Corea y Vietnam) y derivó en que las prioridades nacionales de los países comprometidos fueran el afianzamiento de la alianza con los Estados

2 Según estadísticas del Banco Mundial. Estados Unidos representa un 25,6%, mientras que Japón el 17,9%, y la China, considerada la tercera economía en tamaño en APEC, el 2,7%.

3 La integración o grado de interdependencia al interior del APEC se evidencia en que más del 70% de las exportaciones e importaciones entre las economías que lo forman constituye comercio dentro del APEC.

Unidos y la subordinación a las cuestiones militares y de seguridad. Expresiones de todo ello fueron las iniciativas en materia de cooperación multilateral que desembocan en acuerdos bilaterales y mecanismos de seguridad colectiva, en lugar de organismos de cooperación económica. Los intentos por fortalecer la integración y cooperación económica y comercial desde el punto de vista regional son tímidos y los países básicamente atienden a su propia agenda orientada al desarrollo interno. La desaparición del elemento principal de confrontación ideológica y de la psicología de inseguridad e inestabilidad generó el espacio para que los países de la región dirigiesen sus esfuerzos de cooperación regional al ámbito económico, lo que coincidió además con una corriente casi mundial por facilitar el libre comercio mediante iniciativas multilaterales en el marco del Acuerdo General de Comercio y Aranceles (GATT).⁴

Así, en noviembre de 1989, por iniciativa del entonces primer ministro australiano Robert Hawke, se reúnen en Camberra los ministros de Relaciones Exteriores de 12 economías en una suerte de diálogo informal para fortalecer la cooperación regional. Con los años, ese diálogo ha evolucionado y adquirido una mayor representatividad y alcance, al englobar a las mayores economías de la región y a las de mayor crecimiento en el mundo;⁵ y, al fijarse como objetivo la creación de un área de libre comercio e inversiones.

El APEC es quizá el esquema de integración más representativo de la nueva ola regionalista que surgió en la década de los noventa, que se sustenta en un enfoque evolutivo, pues se va afirmando con el tiempo y cumpliendo sus objetivos por etapas, las cuales se basan en la firme voluntad política de sus miembros, expresada al más alto nivel, en tanto que no representa un marco contractual obligatorio, y en una orientación hacia fuera, pues descansa en la convicción de que el crecimiento económico tiene como motor las exportaciones y que APEC no debe constituir un bloque cerrado. Asimismo, opera bajo el mecanismo de consenso y utiliza el término *economía miembro* para acomodarse a la participación simultánea de la República Popular China, Hong Kong (China) y de Taiwán (Taipéi China).

Cabe señalar que, a diferencia de Europa y de otras regiones, la formación de un espacio económico interdependiente en el Pacífico Asiático no ha sido el producto de una voluntad política asumida por los Estados, concretizada en una extensa y compleja institucionalidad. Por el contrario, APEC es un vector resultante de la fuerza integradora que generan otros tres vectores: las redes empresariales que se han estructurado a través de las inversiones regionales cruzadas, la estrategia de crecimiento adoptada por los grandes conglomerados asiáticos, consistente en trasladar muchos eslabones de la cadena productiva a otros países de la región, y la red comercial y financiera transpacífica tejida por los chinos de ultramar y otros grupos étnicos de origen asiático.

4 VALDEZ CARRILLO, Jorge y BALAREZO LIZARZABURU. Marco. *Ob.cit.* p.8.

5 Actualmente APEC está formado por 21 economías, las cuales son Australia, Brunei Darussalam, Canadá, Chile, China Popular, Corea, Estados Unidos, Filipinas, Hong Kong, Indonesia, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Papua-Nueva Guinea, Singapur, Tailandia, Taipéi, Perú, Rusia y Vietnam. Estas tres últimas economías se han incorporado a consecuencia de la decisión adoptada por los líderes de la Cumbre de Vancouver, la misma que se hizo efectiva a partir de la Sexta Reunión de Líderes, celebrada en Kuala Lumpur, Malasia, en noviembre de 1998.

Así pues, por naturaleza, APEC es un foro de carácter global. Desde el punto de vista geográfico abarca países situados en riberas lejanas del mayor de los océanos del planeta; desde el punto de vista político reúne a 21 economías, entre ellas algunas de las mayores potencias mundiales, como Estados Unidos, Japón y China; y desde el punto de vista cultural aglomera gran variedad de idiomas, creencias, religiones y costumbres.

3. OBJETIVOS DE APEC

El enfoque inicial de APEC promovía el intercambio de puntos de vista y de iniciativas prediseñadas. La intención era avanzar en el proceso de cooperación económica del Asia-Pacífico y obtener resultados positivos sobre la base de las negociaciones de la Ronda Uruguay.

Con el tiempo los objetivos de APEC se han ido transformando hacia la construcción de la comunidad del Asia-Pacífico a través del crecimiento económico y el desarrollo sostenible basándose en la cooperación comercial, económica y técnica, orientada a la asistencia de economías con menor grado de desarrollo en sus metas de liberalización, facilitación y reducción de disparidades económicas, el desarrollo de recursos humanos, la calidad de vida y el bienestar económico de la región.

Es conveniente precisar que la toma de decisiones opera por consenso dada la naturaleza voluntaria del proceso, lo cual se viene cumpliendo en todas las reuniones. Las discusiones en las distintas reuniones de APEC no se enfocan bajo la típica norma de ganador-perdedor, sino que se intenta acomodar las preocupaciones e intereses del grupo en su conjunto y arribar a decisiones que todos, en mayor o menor grado, comparten; es decir, los miembros conducen sus actividades y programas de trabajo sobre la base de un diálogo abierto con respeto equitativo hacia cada uno de los puntos de vista de todos los participantes.

4. PRINCIPIOS DE APEC

El APEC, basado en el reconocimiento de la diversidad de sus economías miembros, y a través de la Agenda de Acción de Osaka, estableció los principios que deben ordenar el proceso de integración, lo cual es de gran importancia, pues revela la diferencia de APEC con otros esquemas de integración y la búsqueda de una consistencia con los fundamentos de no discriminación y trato nacional del sistema comercial multilateral. En ese sentido, los principios son los siguientes:

- (1) Cobertura de todos los impedimentos (*comprehensiveness*);
- (2) Regionalismo abierto y no discriminación;
- (3) Comparabilidad global de las medidas de liberalización y facilitación individuales;
- (4) Transparencia;
- (5) No aumentar el nivel existente de protección (*stand still*);
- (6) Comienzo simultáneo, proceso continuo y cronogramas diferenciados;
- (7) Flexibilidad, considerando los distintos niveles de desarrollo y las diversas circunstancias en cada economía;

- (8) Cooperación económica y técnica a fin de facilitar el proceso; y
- (9) Consistencia con la Organización Mundial del Comercio.

Cada economía miembro de APEC está en plena libertad de comprometer voluntariamente una oferta de medidas unilaterales para liberalizar y facilitar el comercio y las inversiones, y que paralelamente tales medidas, así como su mejoramiento y aplicación, sean discutidas colectivamente a la luz de los nueve principios acordados, especialmente el de comparabilidad y amplitud, que se conoce en la jerga de APEC como *unilateralismo concertado*.

Valdez y Balarezo señalan que tal enfoque es único y hace del APEC un proceso muy singular. En el seno de APEC no se producen las arduas negociaciones, ni las prácticas de coerción que caracterizan a los procesos tradicionales, y que consisten en el regateo de concesiones recíprocas o de listas de productos/partidas arancelarias en las que se otorgan márgenes de preferencias. En APEC cada miembro presenta voluntariamente su oferta, pero ella debe guardar un balance *relativo* con la oferta del resto de miembros y ser mejorada progresivamente. Asimismo, en reconocimiento de las asimetrías existentes (diferentes grados de desarrollo económico y circunstancias iniciales), se aceptan una cobertura y ritmos de aplicación diferentes, pero con el compromiso de que todos los miembros hagan un esfuerzo inicial significativo y simultáneo, así como que alcancen el objetivo principal de libre comercio e inversiones.

El APEC busca también una compatibilidad con el sistema comercial multilateral del GATT/OMC al sustentarse en el regionalismo abierto, vale decir, en la no discriminación frente a terceros. Se debe señalar que APEC no ha definido el regionalismo abierto, sin embargo Fred Bergsten ha intentado hacerlo, señalando al respecto que existen por lo menos cinco posibles definiciones:

(1) Membresía abierta: La primera definición propuesta está relacionada con la apertura a nuevas adhesiones en los acuerdos regionales. Así, un acuerdo regional podría llegar a ser global. Actualmente existe una moratoria de ingreso al APEC.

(2) Aplicación incondicional del principio de nación más favorecida: El segundo concepto de regionalismo abierto es el tratamiento incondicional de la nación más favorecida, lo cual significa que toda medida de liberalización comercial que adopten y extiendan entre sí los miembros del acuerdo es automáticamente extensible a todos los países miembros del GATT/OMC. Inversamente toda concesión que otorguen los miembros en el marco de un acuerdo preferencial formal no es extensible a los miembros del acuerdo basado en el regionalismo abierto. Si bien la aplicación incondicional del principio de nación más favorecida en APEC ha sido atractiva, le ha generado costos económicos y políticos, como el efecto de los *free riders*.

(3) Aplicación condicionada del principio de nación más favorecida: Debido a los problemas que se generan con la aplicación incondicional del principio de nación más favorecida, se busca condicionar su aplicación. APEC aplicará el principio de nación más favorecida a los países que, no siendo miembros, acuerden adoptar mediadas similares a las del foro. Ningún acuerdo regional en la historia ha realizado una oferta similar. Se debe tener en cuenta que esta propuesta nunca se ha formalizado.

(4) Liberalización global: Una cuarta definición de regionalismo abierto está dada por la liberalización global, lo cual significa que los miembros deben continuar reduciendo sus barreras. Esto se manifiesta a través de las prácticas unilaterales de liberalización que realiza cada país y de las negociaciones multilaterales en la OMC. Debemos señalar que el artículo XXIV del GATT sólo requiere que los acuerdos comerciales no incrementen las barreras a quienes no son miembros.

(5) Facilitación comercial: Una última definición del regionalismo abierto es ignorar las medidas tradicionales de reducción de medidas arancelarias y paraarancelarias, para concentrarse en la facilitación del comercio a través de la eliminación de nuevas medidas no arancelarias. El APEC viene trabajando en la facilitación comercial, a través del *fast track* propuesto.

APEC trabaja con las cinco definiciones de regionalismo abierto propuestas por Fred Bergsten, el proceso consagra la membresía abierta, asimismo se aplica incondicionalmente el principio de nación más favorecida, salvo algunas excepciones en las cuales se condiciona con la finalidad de evitar el *free riders* y finalmente existe el compromiso de los miembros de liberalizar y facilitar el comercio y las inversiones, por lo cual consideramos que son de aplicación al APEC.

Así, con base en el regionalismo abierto y debido a que APEC no constituye un acuerdo de libre comercio formal amparado en el artículo XXIV del GATT, que exime a tales acuerdos de la cláusula de nación más favorecida, las concesiones que se otorgan en el marco del APEC son automáticamente extensivas a los demás miembros de la Organización Mundial del Comercio.

En este sentido, el principio de regionalismo abierto significa que el proceso APEC es compatible con otros procesos de liberalización comercial y que la obligación de participar en él no supone la pérdida de autonomía de la política arancelaria y comercial, tal como ocurre con un sistema del tipo de mercado común.

En consecuencia, esta doble condición de no discriminación entre miembros y no miembros de APEC, puesto que no es un acuerdo formal, amparado en el artículo XXIV del GATT, y entre APEC y otros esquemas de liberalización y facilitación comercial, puesto que se basa en el principio de regionalismo abierto, determina que el objetivo de libre comercio e inversiones que persigue el APEC no se dé solamente en la cuenca del Pacífico, sino fundamentalmente de toda la economía mundial.

Sobre el tema, Valdez y Balarezo afirman que por no estar amparado el APEC en el artículo XXIV del GATT, toda medida de liberalización comercial que adopten y se extiendan entre sí los miembros del APEC a través de los planes de acción individual o paquetes voluntarios de liberalización son automáticamente extensibles a todos los países miembros del GATT/OMC. Inversamente toda concesión que otorguen miembros de APEC en el marco de un acuerdo preferencial formal, no es extensible al APEC. Subsidiariamente, la participación de miembros de APEC en otros procesos de liberalización comercial no es incompatible debido a que se afirma el principio del regionalismo abierto.

Para la OMC los acuerdos de integración regional y liberalización son complementarios en la búsqueda de un sistema comercial más liberal y una economía más integrada⁶.

Esta situación del APEC tiene importantes efectos que merecen ser destacados. El más significativo es que el proceso de liberalización comercial no puede ser ajeno al proceso de OMC, pues de lo contrario se generaría el problema del *free riding*, conforme al cual los países que no participan en APEC ni ofrecen concesiones recíprocas a los miembros de APEC se beneficiarían de las medidas de liberalización que se otorgan estos últimos por la extensión de la cláusula de nación más favorecida.

Lo expuesto anteriormente se sustenta en el hecho que la integración económica entre los países de la cuenca del Pacífico no es guiada por los gobiernos, sino por el sector privado empresarial. Las empresas privadas se mueven libremente en la región buscando el máximo beneficio, y de esta forma integran a sus economías.

5. ESTRUCTURA DE APEC

Como se ha manifestado anteriormente, APEC no tiene su origen ni funciona sobre la base de un tratado constitutivo, ni cuenta con un cuerpo de reglas obligatorias. Su accionar y decisiones se sustentan en la voluntad política de sus miembros para trabajar colectivamente en la aplicación de programas mutuamente beneficiosos, sobre la base de un conjunto de principios y un proceso flexible de acuerdo con la realidad de cada miembro. Los compromisos y las decisiones se adoptan por consenso y se adquieren al más alto nivel a través de las declaraciones de los líderes y de los ministros.

La máxima instancia política de APEC la constituye la Reunión Cumbre de Líderes, que desde 1993 se celebra una vez al año, en forma rotativa. El país que asume la presidencia de APEC es la sede durante el año de su ejercicio. Los líderes (presidentes y jefes de Gobierno) aprueban una declaración y, según sea el caso, agregan otros documentos, que se han venido discutiendo a lo largo del año en su aspecto político por los ministros y técnico por los *Senior Official Members* (SOM) y por funcionarios de menor nivel reunidos en los comités y grupos de trabajo.

Los SOM constituyen la instancia más importante previa a la ministerial y se reúnen hasta cuatro veces al año para preparar la agenda y las propuestas de política que serán puestas a consideración de los ministros en su reunión anual, previa a la de los líderes. Igualmente tienen la responsabilidad de asegurar la coordinación y consistencia del programa del trabajo global y supervisar la asignación del presupuesto de APEC.

La estructura de APEC incluye también a un secretario central que se encuentra en Singapur, quien es el responsable de la administración diaria del presupuesto de APEC, de asegurar una comunicación fluida entre los distintos comités, grupos de trabajo y grupos

6 Organización Mundial del Comercio. El regionalismo y el sistema multilateral de comercio. Ginebra: abril de 1995, p. 11.

especiales, y de garantizar la diseminación de la información a los gobiernos de todas las economías miembros en APEC.⁷

Los tres pilares de APEC

Las actividades de los diferentes comités y grupos de trabajo de APEC buscan promover el crecimiento y la cooperación económica regional y constituir el sentido de comunidad en la región, y se sustentan en estas tres áreas interrelacionadas:

(1) La liberalización del comercio y de las inversiones: A través de este pilar, se busca alcanzar la liberalización del comercio y la inversión, la reducción y eliminación de las barreras al comercio, como los aranceles y las restricciones a la inversión extranjera. Además a medida que los aranceles se van reduciendo, APEC está dando mayor atención a las barreras no arancelarias al comercio. Los líderes reunidos en Bogor, Indonesia, en 1994 acordaron alcanzar la liberalización del comercio y las inversiones en la región Asia-Pacífico, para el año 2010 para las economías desarrolladas y para el año 2020 para las economías en desarrollo. Los países de APEC piensan que reduciendo las barreras al comercio ayudarán a incrementar la producción y el comercio, y de esta manera mejorar el bienestar de la mayoría de los habitantes de estas economías.

(2) La facilitación de negocios (del comercio y las inversiones): Este segundo pilar de APEC incluye una variedad de acciones que las economías están tomando para hacer más fáciles los negocios en la región. Ello implica asuntos como la simplificación y la armonización de procedimientos aduaneros de las economías miembros, el mutuo reconocimiento de normas de certificación, la promoción de las inversiones a través del fortalecimiento de los derechos de propiedad intelectual, la facilitación de las restricciones para los viajes de hombres de negocios en la región, la solución de controversias, etc.

Los estudios muestran que la facilitación de negocios ofrece un gran impulso a la expansión del producto bruto regional y del comercio en la región, proveyendo de esta manera beneficios a los consumidores, trabajadores y productores.

La liberalización y facilitación del comercio y las inversiones se realizan a través de los IAP y los CAP. Los primeros constituyen medidas unilaterales que son adoptadas por las economías miembros de acuerdo con sus propias necesidades y prioridades, y están sujetas a revisiones. En estos documentos se establecen los cronogramas de liberalización de las barreras arancelarias, así como de las barreras no arancelarias, servicios, comercio, inversiones, la implementación de los resultados de la Ronda Uruguay del GATT, OMC, entre otros. Los CAP son medidas colectivas que todos los miembros han decidido adoptar de acuerdo con un cronograma preestablecido. A través de ellos, se busca la facilitación del comercio y las inversiones, y por ende, se refieren a temas como la simplificación y la armonización de los procedimientos aduaneros, cómo hacer compatibles los estándares y normas técnicas, el fomento al libre tránsito de hombres de negocios y a su acceso a información estratégica, compras gubernamentales, derechos de propiedad intelectual, etc.

7 La secretaría de Singapur cuenta con menos de 50 empleados permanentes, 23 de los cuales son asignados por economías miembros.

Los programas de facilitación operan sobre los obstáculos al comercio y la inversión que van más allá de las protecciones tradicionales de la frontera. Se trata de las barreras administrativas, regulatorias y estructurales que pudieran obstaculizar la libre circulación comercial y de inversiones en la región de APEC.

Los principios más importantes que guían la facilitación son la consistencia con la OMC, la comparabilidad, la no discriminación, la transparencia, el mejoramiento de los canales de acceso a la información, la disminución del costo de riesgo de los negocios, entre otros.

(3) La cooperación económica y técnica: El tercer pilar, denominado ECOTECH, tiene el objetivo de complementar y apoyar la liberalización del comercio, buscando resolver problemas estructurales, administrativos o de política que dificulten el crecimiento sostenido y equitativo de las economías miembros, especialmente de aquellas menos avanzadas que ven fortalecidas sus políticas y esfuerzos nacionales. Busca del mismo modo fortalecer el rendimiento económico a través del desarrollo tecnológico acelerado, la capacitación y compartir casos de excelencia, así como todo tipo de actividades que promuevan el uso eficiente de los recursos de las economías miembros de la región del Asia-Pacífico.

Cabe destacar que una característica saltante de la cooperación económica y técnica en APEC es que es concebida con un enfoque innovador que no sigue la tradicional relación donante-receptor, sino que es más una cooperación lineal y activa de tipo horizontal, y que se basa en el intercambio de información, conocimientos, experiencias y talentos; para lo cual han sido señalados dos niveles de acción: la cooperación que está directamente dirigida a aquellas economías menos desarrolladas con el fin de que puedan avanzar en sus metas de liberalización y facilitación del comercio y las inversiones,⁸ y la cooperación relacionada con los objetivos de crecimiento sostenible, la reducción de las disparidades económicas y en general el mejoramiento de la calidad de vida y las condiciones económicas en la región del Asia-Pacífico.⁹

Igualmente, es importante mencionar que en este pilar es esencial la activa participación del sector privado empresarial, así como de organizaciones de carácter no gubernamental, lo cual permite que la formulación de proyectos incorpore experiencias de ambos sectores, contribuyendo de esta forma a la preparación y ejecución de proyectos de acuerdo con las demandas concretas de los mercados.

Grupos de Consulta:

(1) Consejo Asesor de Negocios de APEC (ABAC)

8 Este tipo de cooperación está enmarcado en lo que se denomina "socios para el progreso", mecanismo convenido en la Cumbre de Osaka de 1995, para dar mayor efectividad a los programas y proyectos que se propongan y se ejecuten en los grupos de trabajo u otros foros de APEC mediante un pronunciamiento explícito de formulación y aplicación.

9 Este tipo de cooperación se sustenta en lo señalado en el marco para el fortalecimiento de la cooperación económica y el desarrollo, aprobado en Manila en 1996, y que identifica las áreas, prioridades, objetivos específicos y principios ordenadores que deben guiar la cooperación económica y técnica de APEC.

(2) Comité de Inversiones y Comercio (CTI): El Comité de Inversiones y Comercio fue establecido por la declaración sobre un marco de comercio e inversiones en APEC en noviembre de 1993, y coordina el proceso de liberalización y facilitación del comercio y las inversiones. Busca la reducción de impedimentos a la actividad empresarial en 15 áreas concretas, y además es un foro para la discusión de temas de política comercial. Asimismo, coordina la preparación de los Planes de Acción Colectivos (CAP). También tiene a su cargo la evaluación de los Planes de Acción Individual (IAP) que presenta cada economía miembro. El Comité de Comercio tiene a su cargo, adicionalmente, el proceso de liberalización sectorial voluntaria adelantada.

(3) Subcomité de Inversiones y Comercio: Del CTI se desprende este subcomité, así como grupos de trabajo para temas específicos como:

- El Grupo de Acceso a los Mercados, establecido en 1998 y que tiene a su cargo el tratamiento de las medidas arancelarias y no arancelarias. Se ha logrado lanzar una base de datos computarizada de aranceles, que posteriormente será complementada con información sobre medidas no arancelarias.
- El Grupo de Servicios, cuyo objetivo es reducir progresivamente las restricciones al acceso a los mercados para el comercio en servicios, así como otorgar tratamiento de la nación más favorecida y tratamiento nacional para el comercio de servicios.
- El Grupo de Inversiones reúne a funcionarios encargados de regular el tema de la inversión extranjera. Busca la opinión del sector empresarial por el conducto del seminario anual de inversiones.
- Grupo de Normas y Certificación, que tiene como objetivo alinear a los miembros de APEC dentro de estándares internacionales. Por ello el Subcomité de Normas y Certificación ha publicado una serie de evaluaciones e informes referidos a los estándares.
- Grupo de Procedimientos Aduaneros, encargado de avanzar la agenda de APEC mediante la simplificación y armonización de procedimientos aduaneros.
- Grupo de Derechos de Propiedad Intelectual, que procura que los miembros de APEC logren culminar los CAP, así como un diálogo en lo referente a propiedad intelectual. APEC busca que sus miembros apliquen el acuerdo TRIPS no más allá del año 2000 y facilita cooperación técnica para lograr ese acuerdo.
- Grupo de Políticas de Competencia, el trabajo de APEC apunta a mejorar el ambiente de competencia en la región, mediante la comprensión del tema tanto en el aspecto normativo como en el político en las distintas economías.
- Grupo de Mediación de Disputas: Las disputas comerciales y otras de carácter económico tienen implicancias negativas para la cooperación que APEC busca promover. El grupo de expertos sobre mediación en disputas, establecido en 1995 para coadyuvar a la solución de controversias, se concentra en las disputas gubernamentales y las de carácter privado, y en la promoción de la transparencia en las leyes y regulaciones como un medio para evitar las controversias. APEC considera los mecanismos de solución de controversias de la OMC como el canal primario para la solución de disputas. En este sentido APEC busca ayudar a resolver y evitar las controversias a través de medidas voluntarias.
- Grupo de Adquisiciones Gubernamentales
- Grupo de Desregulación
- Grupo de Normas de Origen

- Grupo de Libre Tránsito de Empresarios
- Implementación de la Ronda Uruguay

(4) Comité Económico

(5) Comité de Administración y Presupuesto

(6) Subcomité de Cooperación Económica y Técnica, que apoya y complementa la liberalización del comercio, buscando resolver problemas estructurales administrativos o de política que dificulten el crecimiento sostenido y equitativo de las economías miembros. La cooperación técnica y económica se canaliza a través de los siguientes grupos de trabajo: energía, turismo, desarrollo de recursos humanos, pesquería, tecnología y ciencia industrial, conservación de recursos marinos, telecomunicaciones, base de datos sobre comercio e inversiones, promoción comercial y transporte.

(7) Grupos Especiales:

- Grupo de Políticas Ad Hoc sobre Pequeñas y Medianas Empresas
- Desarrollo de Expertos sobre Cooperación Técnica en Agricultura
- Desarrollo Sustentable
- Cuenta Especial sobre Liberalización y Facilitación del Comercio y las Inversiones.
- Asuntos Públicos
- Sistema de Bases de Datos y Comunicaciones
- Inversiones y Análisis
- Red de los Centros de Estudio del Asia-Pacífico

Es importante resaltar que APEC ya comenzó el proceso de revisar su estructura organizacional en 1998, y se ha acordado ciertas reformas. Este proceso continuará para asegurar que la estructura y las prácticas organizativas continúen enfocadas en una mejor integración de las actividades de APEC y en una asignación de recursos eficiente. La revisión será completada a lo largo de 1999 y la implementación de las medidas se realizará en el año 2000.

6. LOS AVANCES EN APEC A TRAVÉS DE LAS NEGOCIACIONES DE LAS ECONOMÍAS MIEMBROS

La visión económica de Blake Island

Después de la reunión sostenida en Camberra en 1989, los líderes económicos de APEC, recibidos por el presidente Clinton de los Estados Unidos, se reunieron en la isla de Blake, Seattle, Washington, para empezar discusiones de manera informal. La imagen extendida entre los asistentes era la de un Asia-Pacífico que aprovechara las sinergias de sus economías diversas, consolidara la cooperación y promoviera la prosperidad, en la cual el espíritu de la apertura y de la colaboración se profundizara, a la vez que el crecimiento dinámico continuara contribuyendo a una creciente economía mundial, apoyando a un sistema internacional abierto. En este contexto se aspira a la reducción continua de las barreras al comercio y a la inversión, de modo que el comercio se amplíe dentro de la región y el resto del mundo.

La Declaración de Bogor sobre Resoluciones Comunes

En noviembre de 1994 Indonesia fue el escenario de la segunda reunión de los líderes económicos de APEC, quienes discutieron la dirección de las economías de la región en los próximos 25 años. En su Declaración sobre Resoluciones Comunes, los miembros industrializados se comprometieron a dismantelar todas las barreras comerciales antes del 2010, mientras que el año 2020 será la fecha tope para los países en desarrollo. Estos compromisos tienen el carácter del *mejor esfuerzo* y no están sujetos a sanciones por incumplimientos.

La Agenda para la Acción de Osaka

En Osaka en 1995, los líderes de APEC adoptaron la Agenda para la Acción, la cual establecía firmemente los tres pilares de las actividades de APEC: Liberalización comercial y de la inversión, facilitación de los negocios y cooperación económica y técnica. La parte I de la Agenda para la Acción se orienta hacia la liberalización del comercio y la inversión. La parte II trata sobre la cooperación técnica y económica en áreas como la energía y el transporte, la infraestructura, las pequeñas y medianas empresas y la tecnología agrícola. Un acuerdo especial de liberalización y facilitación del comercio y la inversión fue establecido bajo el Fondo Central de APEC para aquellos proyectos que apoyasen la implementación de la Agenda para la Acción de Osaka.

El Plan de la Acción de Manila para APEC (MAPA)

El MAPA, adoptado por los líderes económicos en noviembre de 1996, siguió los planes de acciones individuales (IAP) de los miembros para alcanzar los objetivos delineados en Bogor. Los líderes económicos de APEC también enfatizaron que una considerable dedicación debería darse a las siguientes seis áreas de cooperación económica y técnica: desarrollo de capital humano, fomento de mercados de seguros y capitales eficientes, consolidación de la infraestructura económica, adopción de las tecnologías del futuro, promoción de un crecimiento sostenible en armonía con una política ambiental coherente y fomento de las pequeñas y medianas empresas.

Vancouver: Integración de la Comunidad APEC

En Vancouver en 1997 los líderes económicos de APEC reconocieron los esfuerzos de los miembros por cumplir sus compromisos en sus IAP y reafirmaron su intención de actualizarlos anualmente. Se respaldó el acuerdo ministerial acerca de una liberalización sectorial temprana voluntaria en quince sectores, con nueve que se desarrollarían a lo largo de 1998 para su puesta en práctica en 1999. Se consideró como un factor clave para la construcción de un sistema de comercio global que APEC participara activamente en la OMC. Los líderes económicos saludaron el progreso del foro.

Es importante resaltar que el proceso de liberalización sectorial temprana no ha tenido acogida; se prefiere avanzar con el proceso de liberalización general.

Kuala Lumpur

Los líderes de APEC en Kuala Lumpur en noviembre de 1998 reafirmaron su confianza en los sólidos fundamentos y prospectos económicos de la región para su rápida re-

cooperación. Se respaldó la decisión ministerial de buscar un acuerdo de liberalización sectorial temprana voluntaria con otros países no miembros de APEC que sean miembros de la OMC. Asimismo, se adoptó el Programa para la Acción de Desarrollo de Habilidades con el objetivo de alcanzar el crecimiento sostenible y un desarrollo equitativo mientras se reducen las disparidades económicas y se mejoran los beneficios sociales a través de la mejora o actualización de las habilidades. El programa de acción busca incentivar una más amplia participación de los sectores público y privado en el desarrollo de las capacidades en APEC a través de una profunda cooperación intersectorial.

La Agenda de Nueva Zelanda

El enfoque clave del trabajo de APEC en respuesta de la actual crisis financiera es la reactivación del crecimiento y la inversión en la región. Los mecanismos de respuesta principales frente a la crisis serán la liberalización y facilitación comercial y de la inversión, así como el refuerzo institucional y el desarrollo del capital humano. Nueva Zelanda incluye tres amplios temas en la agenda: liberalización y facilitación del comercio y la inversión, fortalecimiento de los mercados y un amplio apoyo para APEC.

Brunei Darussalam

En noviembre del 2000 se ha llevado a cabo la Octava Cumbre de Líderes en Brunei Darussalam. Se han evaluado los avances en los temas de liberalización y facilitación de negocios y el fortalecimiento de los mercados.

7. IMPORTANCIA DEL APEC DESDE UNA PERSPECTIVA REGIONAL Y MUNDIAL

El APEC puede ser visto desde distintas perspectivas. En primer lugar, constituye un mecanismo de concertación y consulta política que compromete en el nivel más alto de decisión toda la estructura gubernamental de cada economía miembro con la apertura total del comercio y las inversiones en el ámbito regional, de manera consistente con los principios de la OMC. APEC constituye tanto un instrumento de presión como un catalizador de primer orden en la configuración de un sistema comercial mundial cada vez más abierto, pues actúa sobre la agenda de la OMC en forma directa mediante acuerdos explícitos de apoyar tal o cual objetivo en la OMC,¹⁰ como en forma indirecta al vincular el proceso de apertura comercial regional con el GATT/OMC.

En segundo lugar, el APEC es parte de la estrategia de algunas economías, concretamente de los Estados Unidos, para motivar y comprometer a países con altos niveles de protección y discriminación (los países asiáticos principalmente) con la liberalización eco-

10 La OMC apunta a implementar los resultados de la Ronda Uruguay, esto es: a) que los países miembros implementen compromisos de reducciones de aranceles en productos industriales, b) que las cuotas de importación de productos agrícolas, textiles y de confección se reemplacen con aranceles menos restrictivos, c) que se desmantele el Acuerdo Multifibras, d) que el comercio de textiles y confecciones se integre a las reglas normales del GATT, y e) que se fortalezca el mecanismo de solución de controversias.

nómica y comercial, de tal forma que exista una complementariedad entre el interés de las primeras por penetrar nuevos mercados importantes en términos de capacidad adquisitiva y número de consumidores, y el interés de todos los miembros por sostener un crecimiento económico sobre la base de la expansión de las exportaciones. Al respecto, debemos agregar que muchas economías del Asia Oriental siguen siendo economías bastante protegidas y poco transparentes, donde se aplican subsidios, créditos fiscales y otras medidas para dinamizar sus exportaciones. Igualmente se mantienen limitaciones o prohibiciones a la participación de capitales extranjeros y restricciones para arancelarias a la penetración de productos foráneos, todo lo cual responde a una estrategia de alianza entre el sector privado y el sector gubernamental con el fin de facilitar el desarrollo de la industria y la agricultura nacionales de dichos países. En consecuencia a través de APEC se estaría buscando una suerte de adaptación del modelo económico asiático a un sistema capitalista liberal, el mismo que se ve expresado en un proceso que busca eliminar paulatinamente tales barreras y acelerar la armonización de políticas y normas al respecto.

En tercer lugar, y, desde una perspectiva política, APEC es un medio que sirve para difundir el paradigma de la libertad y por consiguiente el fortalecimiento de la economía de mercado, intentando conciliar dos visiones del mundo: la occidental y la asiática.

Pensamos que quizá lo más significativo de APEC está en que facilita el diálogo político al más alto nivel e influye en la formación de la agenda mundial y, esencialmente, en el impulso que le da a la consolidación del sistema comercial multilateral. Es decir, facilita el entendimiento político y la adopción de posiciones internacionales comunes en foros como OMC. Cabe destacar que APEC ha hecho contribuciones significativas en las negociaciones durante la Ronda Uruguay del GATT en 1993 y en la aprobación del Acuerdo sobre Tecnologías de la Información en el marco de la OMC, realizado en 1996.¹¹

Desde otro ángulo, APEC se constituye en un foro que indirectamente apoya la seguridad regional y mundial, pues una mayor integración y un mejor conocimiento mutuo de sus miembros facilitan la consolidación de una visión y un espíritu comunitario, reduciendo con ello las tensiones, desconfianzas y los potenciales conflictos culturales, religiosos, étnicos y sobre todo territoriales, en una región que, seguida de Europa, ha sido la más inestable del planeta.

Por otro lado, APEC no sólo busca la eliminación de obstáculos al comercio de bienes, servicios y capital para el año 2010 y 2020, sino también busca la reducción de los costos de las transacciones internacionales mediante la eliminación de trabas que puedan derivarse de condiciones físicas, divergencia de políticas, etc. y para lograr todo ello la cooperación económica y técnica juega un papel clave, ya que a través de la transmisión de conocimiento los países menos desarrollados estarán en la capacidad de cumplir con los compromisos adquiridos.

Cabe señalar que, para algunos analistas, las principales causas de conflicto político entre los miembros de APEC parecen estar íntimamente relacionadas: el choque de intere-

11 Este acuerdo permitirá la liberalización de la industria de la tecnología de la información a escala global. El paquete global de tecnología de la información vale anualmente 500 mil millones de dólares y los gobiernos de APEC representan el 80% de ese total.

ses entre los Estados grandes y los Estados pequeños y el choque de intereses entre los países desarrollados y los países en desarrollo.¹²

Los Estados pequeños, aun cuando son economías dedicadas a la exportación, y sus exportaciones son competitivas en el mercado internacional, han sido especialmente reacios a abrir sus mercados a los países más avanzados, y de esta manera protegen sus industrias de la competencia internacional. Naturalmente, los Estados desarrollados están ansiosos de exportar sus productos competitivos, muchos de los cuales son excluidos por altas tarifas o varios tipos de barreras a la importación por los Estados pequeños y de menor desarrollo relativo.

Para protegerse de la presión que ejercen los Estados desarrollados, los Estados menos desarrollados han tratado de insistir en que APEC se mantenga como un foro de carácter consultivo que fomente los proyectos de cooperación.

Como lo dijimos anteriormente, APEC se basa en el concepto de regionalismo abierto, es decir, toda medida de liberalización comercial que adopten y extiendan entre sí los miembros de APEC a través de los IAP se extiende automáticamente a todos los países miembros de la OMC, mientras que toda concesión que otorguen miembros de APEC en el marco de un acuerdo comercial preferencial, como por ejemplo NAFTA o la Comunidad Andina de Naciones, no es extensible a otros miembros de APEC. Al respecto cabe destacar que siete miembros de APEC forman parte de la Asociación de las Naciones del Sudeste del Asia (ASEAN),¹³ donde se ha planteado una zona de libre comercio, en bienes, para el año 2003; por su parte Estados Unidos, Canadá y México forman el NAFTA, que también busca una zona de libre comercio, y Australia y Nueva Zelanda ya tienen una zona comercial preferencial recíproca. Del mismo modo, Chile tiene acuerdos de libre comercio con México y Canadá, además de ser miembro asociado del MERCOSUR y tener una red de acuerdos con los países andinos, entre los que destaca el Acuerdo de Complementación Económica firmado con nuestro país en 1998.

En ese contexto cabe destacar que los únicos países que no han optado por acuerdos comerciales preferenciales son Japón y las tres Chinas: China, Hong Kong y Taiwán.

8. SITUACIÓN ACTUAL Y PROYECCIONES DE APEC

Los temas más controvertidos (relacionados con la crisis económica regional) fueron tratados en las cumbres de los líderes de APEC, que se llevaron a cabo en Kuala Lumpur y en Nueva Zelanda en noviembre de 1998 y 1999. Las diferentes apreciaciones que tienen los gobiernos y que se han hecho públicas en las semanas previas a las reuniones parecieron encontrar en las citas cumbres de APEC un excelente momento para sondear las alternativas que generarían mayores consensos.

12 LANGDOM, Frank y Job, BRIAND L. *APEC beyond Economics: The Politics of APEC*. 1996, p.25.

13 ASEAN está formada por Brunei, Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur, Tailandia, Vietnam, Laos, Camboya y Myanmar (antes Birmania).

La Cuarta Cumbre de Líderes de Kuala Lumpur no logró ningún acuerdo de liberalización comercial. En su lugar se puso énfasis en buscar fórmulas que permitan revitalizar en forma rápida y duradera las dañadas economías asiáticas.

Los líderes del Asia-Pacífico se pronunciaron a favor de la búsqueda de una solución conjunta que permitiera una pronta recuperación en la región, de tal manera que se trate de evitar los riesgos de un mayor contagio, previniendo de esta forma la posibilidad de una recesión global.

Entre los principales puntos de la agenda de esta reunión cumbre destacan los referidos a los retos de la crisis financiera, la estructuración del sector financiero y corporativo, las políticas macroeconómicas orientadas al crecimiento, el apoyo internacional al empleo y a las redes de seguridad social, la catalización de los flujos de capital privado y el fortalecimiento de la arquitectura financiera internacional.

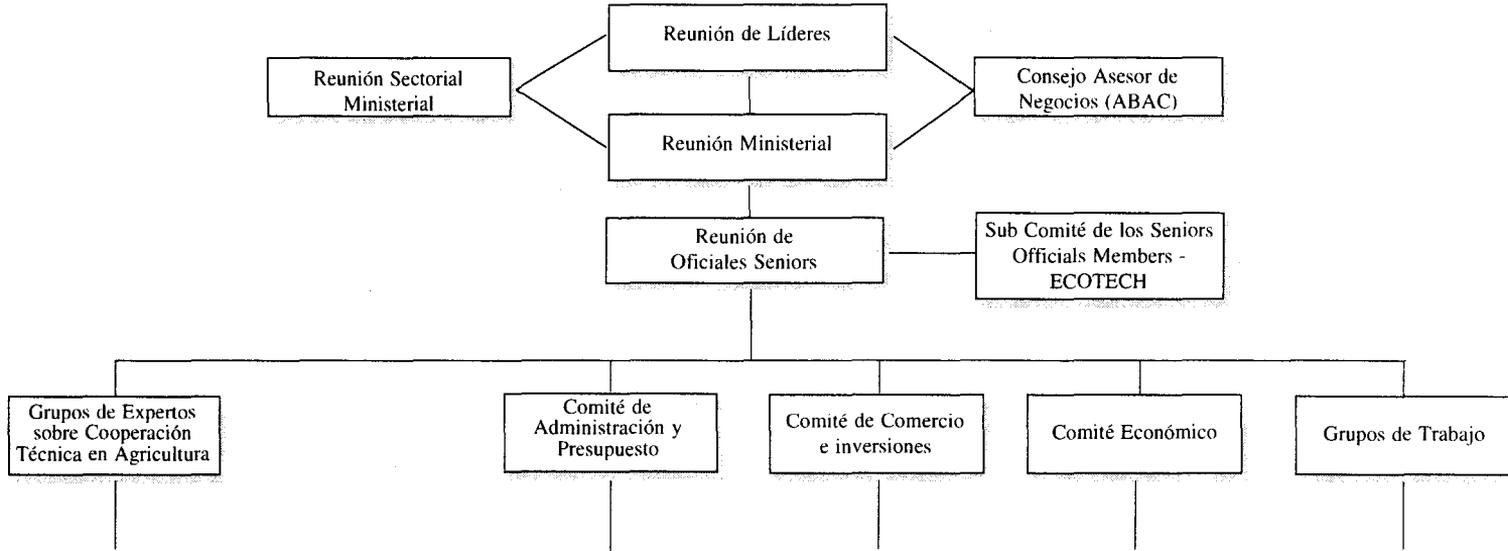
Del mismo modo se acordó continuar con el proceso de facilitación y liberalización del comercio y las inversiones en la región, el mismo que se realiza a través de continuos mejoramientos y la implementación de los IAP.

Por otro lado cabe destacar que Chile, México y Perú, en un comunicado conjunto, invitaron a los miembros de APEC a abandonar la idea de una liberalización por sectores y a participar en el año 2000 en una ronda única de negociaciones para una eliminación global de barreras comerciales en el seno de la OMC.

La profundización de la interdependencia económica en el Asia-Pacífico asiático es una base sólida que nos permite afirmar que APEC, pese a la crisis asiática e inclusive mundial, seguirá desempeñando el papel de pivote en la articulación de un sistema regional, profundizando sus iniciativas en temas como los servicios, las inversiones y la resolución de controversias.

La creciente complejidad de las relaciones regionales en el aspecto geopolítico y la ausencia de esquemas regionales de cooperación podrían conducir a que APEC incluya en el futuro temas de seguridad colectiva en su agenda. Cabe destacar que para que el crecimiento se traduzca en un beneficio sostenible para toda la región, deberá no solo liberarse las prácticas comerciales y modernizarse las estructuras productivas a ambos lados del océano, sino también el papel político estratégico que Asia-Pacífico continuará jugando en la era actual.

Anexo I: Estructura de APEC



Reuniones Sectoriales Ministeriales

- Educación (1992)
- Energía (1996, 1997, 1998)
- Medio Ambiente y Desarrollo sostenible (1994, 1996, 1997)
- Finanzas (1994 and annually)
- Desarrollo de Recursos Humanos (1996, 1997)
- Cooperación Tecnológica (1995, 1996, 1998)
- Información y Telecomunicaciones (1995, 1996, 1998)
- Comercio (1990, 1994 and annually) *S
- Transporte (1995, 1997)

Sub-Comités

- Grupo de Acceso a Mercados
- Grupo de Servicios
 - Telecomunicaciones
 - Turismo
 - Transporte
 - Energía
- Grupo de Expertos e inversiones
- Grupos de Normas y Certificación
- Grupo de Política de competencia
- Grupo de Adquisiciones gubernamentales
- Grupo de desregulación
- Grupos de normas de origen
- Grupo de libre tránsito de empresarios

Sub-Comités

- Infraestructura
- Task Force
- Grupo de Implementación de la Ronda Uruguay
- Procedimiento de Aduana
- Derechos de Propiedad intelectual
- Solución de controversias

- Energía (desde 1990)
- Pesca (desde 1991)
- Desarrollo de Recursos Humanos (desde 1990)
- Desarrollo Industrial y Tecnológico (desde 1990)
- Conservación de Recursos Marinos (since 1990)
- Telecomunicaciones (since 1990)
- Data de Comercio e Inversiones (desde 1990)
- Promoción comercial (desde 1990)
- Transporte (desde 1991)
- Turismo (desde 1991)