

LA CUMBRE DE LOS LIDERES DE LAS ECONOMIAS DEL APEC Y LA COOPERACION EN EL ASIA Y EL PACIFICO

Jorge R. Di Masi *

* Profesor de Derecho Internacional Público y Coordinador del Departamento de Asia y el Pacífico. Este artículo fue enviado desde Seúl donde el Dr. Di Masi estuvo realizando una investigación financiada por la Korea Foundation.

"Clinton puso la economía primero pero él sigue queriendo definir la cultura y los valores del Asia."

Diplomático Asiático

"Imaginen una Región del Asia y el Pacífico en la cual una fuerte y abierta competencia económica sea fuente de trabajo y oportunidades sin ser fuente de hostilidades e inestabilidad."

"Imaginen esta Región en la cual nuevas y emergentes libertades económicas sean acompañadas por más libertades individuales, políticas y derechos humanos."

Bill Clinton (Presidente de los Estados Unidos)

Estas expresiones quizás pueden ser el resumen de la Reunión de Líderes de las Economías del APEC (Asia Pacific Economic Cooperation), realizada el pasado mes de noviembre en la ciudad de Seattle, Estados Unidos. Por una parte el entusiasmo y volver a tener presencia, por la otra las dudas y la cautela.

La historia del APEC comienza cuando en 1989, el Primer Ministro australiano Robert Hawke propuso su creación. Originalmente el proyecto no incluía la participación de Estados Unidos y de Canadá. No es pensable que Australia tuviera una actitud antinorteamericana, sino que simplemente era una expresión de pertenencia a una Región que algo tenía para decir en la política mundial. Estados Unidos reaccionó inmediatamente, su temor era que se constituyera un bloque liderado por Japón y que lo excluyera disputándole su poder hegemónico. Así fue que el mismo Tokio le comunicó a Canberra la necesidad de ampliar el grupo con los dos países de América del Norte. Esto sucedió y finalmente, los miembros fundadores fueron doce: Australia, Nueva Zelanda, Japón, Estados Unidos, Canadá, Malasia, Tailandia, Corea del Sur, Indonesia, Singapur, Filipinas y Brunei. Los objetivos establecidos desde su creación son: sostener el crecimiento económico de la Región en base al fortalecimiento del sistema comercial multilateral, promoviendo la cooperación comercial y en inversiones. Además se plantean desarrollar obras de infraestructura y hacer un permanente intercambio de información entre los miembros, generando con todas estas propuestas un clima de cooperación mutua y un sentido de interés común. La idea de crear un mecanismo multilateral aparece en un momento en que se estaba agotando la estrategia que los Estados Unidos habían aplicado en el período de la Postguerra. La misma se había basado en acuerdos bilaterales principalmente militares con Japón, Corea del Sur o Filipinas, que incluían el establecimiento de bases en sus territorios. Los acuerdos económicos también eran bilaterales pero se trataban de mantener dentro de las negociaciones del GATT.

CAMBIO DEL ESCENARIO INTERNACIONAL

Al ingresar en esta última década del Siglo XX, las prioridades cambiaron y el centro del debate internacional y del poder pasó del campo militar al económico. En un área donde el libre comercio entre las naciones fue una de las bases del crecimiento, la idea de crear un mecanismo multilateral aparece como una necesidad; especialmente teniendo en cuenta la creciente complejidad de las relaciones entre los países en los diferentes campos.

Un foro multilateral contribuiría a solucionar temas de seguridad pendientes como la división de Corea, el conflicto por los Territorios del Norte entre Rusia y Japón o la proliferación del armamento nuclear y convencional en el Asia. Además sería un ámbito válido donde plantear las nuevas cuestiones que surjan en el futuro en otras áreas comunes entre los países.

Los doce miembros fundadores decidieron en la Conferencia de Seúl (1991) que era necesario dar un corte definitivo a la ausencia de tres actores importantes de la Región. Para resolver el tema chino, incorporaron a China Popular, Taiwán y Hon Kong en su carácter de "economías", sin que eso significara expedirse sobre la cuestión de la soberanía. Por eso es que la Cumbre de Seattle se llamó "Reunión de los Líderes de las Economías del APEC". Completado el grupo básico, el acuerdo era que estarían abiertos a nuevas incorporaciones siempre y cuando cumplieran ciertas condiciones: tener economías abiertas y una fuerte vinculación con los miembros del APEC. Basados en esto, los Estados Unidos y Canadá propusieron en Seattle el ingreso de México, Australia, Papúa Nueva Guinea, Malasia y Chile. Los dos primeros se produjeron inmediatamente, mientras que Chile deberá esperar un año más, pero ya ha sido aprobado su ingreso. Luego de esta decisión, se declaró una moratoria para la admisión de nuevos miembros por tres años.

El ingreso de Chile es visto por algunos países como algo positivo para balancear el predominio de los países más desarrollados dentro del APEC. Para los países latinoamericanos, especialmente Argentina adquiere una significación grande, pues abre una perspectiva de relacionarse con algunos países con los cuales nunca hubo una vinculación seria. Argentina debería evaluar seriamente los pasos a seguir para tener una clara política con respecto al APEC, lo cual no significa pedir su incorporación, sino después de un debate profundo sobre su conveniencia.

EL DEBATE INTRAREGIONAL Y SUS PROTAGONISTAS

Fuera de la incorporación de nuevos miembros, el centro de atención y de preocupación estuvo en la relación Estados Unidos-Países Asiáticos. Desde el momento en que Bill Clinton difundió la invitación a los demás líderes para reunirse en Seattle, comenzaron las especulaciones acerca de las reales intenciones de los Estados Unidos en construir una "nueva Comunidad del Pacífico". Frente a la recesión de la economía mundial, el Pacífico se mantiene como la única Región cuyo crecimiento llega a niveles de más del 10% del PBI anual en algunos países como China Popular.

De allí el interés del Presidente Clinton para renovar la alianza de su país con una Región a la cual había desatendido en los últimos años. En los propios Estados Unidos es visto como positivo el hecho de que su gobierno, proyecte una política planificada y no actúe sobre los hechos consumados.

El rol de Japón como potencia mundial y principal inversor externo en el área fue un elemento considerado por los Estados Unidos a la hora de tomar la decisión de invitar a los líderes del APEC. Existía el temor de que se creara un bloque cerrado liderado por Japón que compitiera con los otros agrupamientos de Europa y América del Norte.

La posición de Japón es no disputarle en forma inmediata el liderazgo mundial a Estados Unidos, acepta la reunión de Seattle pero prefiere no avanzar muy rápidamente en acuerdos regionales multilaterales. Su política es mantener el statu-quo: comercio libre con mercados abiertos, negociaciones dentro del GATT y algunas restricciones al ingreso de productos extranjeros como el arroz.

Estados Unidos sigue presionando y denunciando las limitaciones que existen para ingresar al mercado japonés, especialmente en la prohibición para las empresas extranjeras de participar en las obras públicas, en el mercado del arroz y del software. El Profesor Yoshihide Soeya de la Keio University de Japón sostiene que "... la preocupación de Asia frente al intento de los EEUU de declarar la "Comunidad del Asia y el Pacífico" como el objeto del APEC, es que esta definición haga del APEC una organización rígida en la cual el dominio de los EEUU sea inevitable, mientras que la intención compartida por los países del Asia y el Pacífico es mantener como un flexible cuerpo de consulta y formación de consenso..." (1).

China Popular ha tomado una posición de acuerdo a su creciente importancia económica en el mundo luego de las políticas de apertura comenzadas hace quince años. Este foro le sirve para mejorar el diálogo con sus vecinos y además conversar con los Estados Unidos sobre varios temas comunes, entre ellos la renovación anual por parte del Congreso de ese país de su status de "nación más favorecida". EEUU le ha planteado en las reuniones, su preocupación por la venta de tecnología bélica en zonas de conflicto y la cuestión del respeto por los derechos humanos. Hacia el futuro, las perspectivas de China Popular dentro de la Región indican que se erigirá como uno de los líderes indiscutidos, lo que le permite mantener una relación muy cercana con sus socios regionales y hacer caso omiso de las presiones de los EEUU.

En el caso de los países de ASEAN (Malasia, Filipinas, Brunei, Indonesia y Singapur), los menos desarrollados dentro del APEC excepto este último, son cautos a la hora de hacer grandes avances dentro del Acuerdo. Prefieren caminar despacio, pues temen quedar encerrados por los tres grandes: China Popular, Japón y Estados Unidos. De allí su interés por incorporar países en desarrollo que equilibren la correlación de fuerzas internas.

Dentro de este grupo cabe destacar la ausencia en la Cumbre del Primer Ministro de Malasia, Mahatir, quien negó asistir pues considera que no se debe incluir a los EEUU, en los acuerdos regionales. En 1990 había propuesto la formación del East Asian Economic Group, por una composición exclusivamente asiática. Algunos de sus socios del ASEAN sugirieron la creación del East Asian Economic Caucus dentro del APEC, como un modo de buscar una salida consensuada. La duda está en qué actitud tomará Malasia frente a la próxima reunión del APEC prevista para el año 1994 en Jakarta, Indonesia.

DISTINTOS CAMINOS PARA AVANZAR

Dentro del APEC se han creado grupos de trabajo con el fin de compatibilizar políticas en los siguientes campos: promoción del comercio, transferencia de tecnología e inversiones, recursos humanos, energía, recursos marinos, telecomunicaciones, transportes, turismo, pesca y una base de datos sobre comercio e inversión. Por encima de ellos está la Reunión Anual de Ministros y se creó especialmente un "Grupo de Personas Eminentes del APEC".

Los países del APEC solicitaron a este Grupo que hiciera un estudio independiente poniendo a consideración de los gobiernos una visión de largo plazo sobre la cooperación. El Reporte llamado "Hacia una Comunidad del Asia y el Pacífico" plantea que una "ambiciosa visión del Siglo XXI" debe llevar a la creación de una Zona de Libre Comercio entre los países del Asia y el Pacífico. No mencionan fecha para concretarla pero sugieren que

para 1996 se establezca un cronograma cuyo fin sea constituir tal Zona. Dentro de sus consejos, establecen una Agenda que incluye crecientes niveles de cooperación en temas tales como códigos de inversión, mecanismos de solución de controversias, políticas comerciales, standards industriales, reglas de origen, desarrollo de infraestructura y protección ambiental. Luego afirma que los agrupamientos subregionales -Acuerdos de Libre Comercio de América del Norte y Acuerdo de Libre Comercio del ASEAN- deben armonizar sus políticas con el APEC.

Reconocen los temores de las economías más pequeñas sobre los efectos perjudiciales que podría tener un aceleramiento del proceso pero, señalan, que deben actuar con rapidez frente al peligro de que el mundo ingrese en una era de proteccionismo y mercados cerrados. Afirman en el promover y proteger su prosperidad y no que defiende un regionalismo cerrado.

Estados Unidos, por su parte, realizó algunas propuestas de trabajo para darle continuidad y mayor profundidad al acuerdo. En primer lugar, reunir a los ministros de finanzas los primeros meses de 1994, luego crear una Fundación para promover la educación dentro del APEC y por último organizar mesas redondas entre los empresarios de la Región para interiorizarse de las cuestiones acordadas en la Cumbre. Uno de los documentos más importantes discutidos en la Reunión Ministerial previa a la Cumbre, es el que propone adoptar un Marco para el Comercio y la Inversión, en el cual se crea un comité que impulse la liberalización en esos campos. Dicho Comité buscará reducir los costos de las transacciones y remover todos los impedimentos y distorsiones en el comercio e inversiones intraregional.

CONCLUSION FINAL

Por encima de las discusiones sobre quienes deben ser los miembros o qué métodos utilizar para concretar la unidad, hay una realidad palpable que han construido los países y que desean todos mantener pues les ha sido muy beneficioso en términos de región e individualmente como naciones. Los resultados obtenidos por las economías del APEC se pueden apreciar en el cuadro siguiente:

Exportaciones APEC 88 89 90 91 92

A países miembros 712,1 784,3 839,9 914,6 1002,6

A otros países 367,3 395,7 436,8 480,6 515,4

Total exportaciones 1079,4 1180 1276,7 1395,2 1518

% de Exp. intra APEC 66 66,5 65,8 65,6 66

Importaciones APEC 88 89 90 91 92

A países miembros 737,5 814,9 862,3 934,8 1020,9

A otros países 384,6 425,7 480 468,9 498,5

Total importaciones 1122,1 1240,6 1342,3 1403,7 1519,4

% de Imp. intra APEC 65,7 65,7 64,2 66,6 67,2

Nota: Las cifras están expresadas en miles de millones de dólares

Analizando en profundidad los datos en el cuadro, es posible percibir un proceso creciente de creación de comercio intraregional, que indefectiblemente va estableciendo vínculos entre los miembros, cada vez más sólidos y difíciles de deshacer. Las discusiones continuarán y cada país intentará preservar su propia independencia en la fijación de las políticas hacia el resto. Difícil será que cualquiera de los protagonistas intente imponer su predominio por otros métodos que no sean el consenso y el diálogo. La fortaleza actual del área asentada sobre bases económicas muy firmes, pero también hay fuertes naciones detrás dispuestas a mantener o profundizar el esquema que les ha dado frutos, sin pensar en salidas cortoplacistas. En consecuencia, el desafío que se plantea hacia el futuro es si los países van a poder acordar políticamente en las futuras Cumbres los caminos a seguir y si serán capaces de disolver las dudas que existen entre ellos, ya sean producto de una historia común a veces conflictiva, de sus diferencias culturales, de las formas de hacer política o simplemente del modo de pensar a sus países y al mundo.

Notas:

(1) Revista Look Japan, febrero 1994, "Walk More Softly" Página 21