

Cooperación internacional en la Cuenca del Pacífico

APEC: la génesis de una institución

*Dagoberto Amparo Tello**

Introducción

El foro de Cooperación Económica en Asia Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés)¹ es el organismo de cooperación económica intergubernamental más importante y amplio de la Cuenca del Pacífico. Éste surgió después de casi 30 años de propuestas para la formación de una organización que coadyuvara a las economías de la región a manejar la creciente interdependencia entre ellas. En palabras de uno de los estudiosos más importantes del área, Hadi Soesastro, “la demanda por un foro regional se deriva del deseo de disminuir los posibles efectos adversos de la interdependencia económica cada vez mayor”² en la zona.

Esto fue el resultado de tres a cuatro décadas de crecimiento económico sin pre-

cedentes, desde principios de los cincuenta, en muchas de las economías del Este y Sudeste de Asia y la orientación al exterior de dicho crecimiento, lo cual propició el reconocimiento de la falta de una institución regional que proveyera el marco para facilitar tal crecimiento y mitigar los problemas derivados del ajuste que éste trae consigo.³ Además, por la importancia relativa de la parte norteamericana del Pacífico para estos países, se empieza a pensar en Asia Pacífico como una entidad económica integrada, en lugar de considerarla como dos regiones separadas, Asia y Pacífico. Así, es sólo recientemente que el término Asia Pacífico como tal empieza a ser familiar y, por así decirlo, formar parte de la conciencia del público en general.⁴

Desde los inicios del APEC en 1989 se propuso que éste funcionara de una manera flexible con base en el consenso entre las partes. Además, las medidas acordadas no serían de aplicación forzosa sino voluntaria, es decir, éste se concibió como un

* Profesor investigador del Departamento de Estudios del Pacífico, de la Universidad de Guadalajara.

proceso intergubernamental informal para promover la cooperación económica en la región Asia Pacífico y se constituyó en el principal experimento para la conducción de la tarea de crear las condiciones necesarias en el ámbito regional para cumplir con los objetivos planteados.

La diversidad de actores en el APEC ha motivado duras críticas hacia el foro, debido a que en éste se agrupan economías de diferente tamaño y niveles de desarrollo, perspectivas disímiles respecto al manejo de la economía, enormes diferencias culturales, etc. Sin embargo, aunque las mencionadas diferencias permanecen, con el paso de los años y por medio de las numerosas reuniones en todos los niveles, se han ido construyendo convergencias de puntos de vista y enfoques entre los participantes en el foro, que han permitido avances sustanciales en el sentido de comunidad de la región y facilitado la búsqueda de consensos.

Lo anterior ha desempeñado un papel determinante en la configuración de los objetivos primordiales del APEC y, como consecuencia, de la agenda diseñada para el logro de los mismos. Así, en la primera reunión ministerial los países más avanzados propusieron que dicha agenda se concentrara en cuestiones de tipo comercial y de política económica, mientras que los países de la Asociación de Naciones del Sudeste de Asia (ASEAN) insistieron en que ésta debía contemplar, además, otros temas tales como el desarrollo de los recursos humanos y la transferencia de tecnología.

En este trabajo se aborda el surgimiento del APEC, tomando en cuenta los factores que propiciaron la creación de este foro y sus características propias de funcionamiento como un mecanismo de cooperación económica regional en la zona

de Asia Pacífico. Esto está fundamentalmente determinado por la diversidad de actores, lo que define sus posturas acerca de la operación del APEC y la influencia que dichos actores han tenido en el surgimiento y desarrollo del mismo.

Organismos de cooperación regional anteriores al APEC

Las ideas que habían señalado la necesidad de contar con algún organismo de cooperación que ayudara a encauzar la creciente relación entre las economías de la región, se empezaron a ventilar desde principios de la década de los sesenta, aunque fue en el transcurso de los setenta que se llegó a versiones más elaboradas.⁵ Estas ideas evolucionaron de acuerdo con las circunstancias cambiantes del área, o bien como resultado de la evaluación crítica de los conceptos mismos.

Fue en Japón donde aparecieron los primeros esfuerzos para iniciar, y desarrollar posteriormente, las ideas y esquemas sobre la cooperación económica en el Pacífico. Así, Morinosuke Kajima, un hombre de negocios y político del Partido Liberal Demócrata de Japón, propuso ante la Cámara Alta de la Dieta, en 1960, la creación de una organización pan-Pacífico. Aunque Kajima explicó que su propuesta no tenía nada que ver con la idea de la Gran Esfera de Co-Prosperidad del Este de Asia, ésta fue criticada de estar fundamentada básicamente en un pan-asianismo y de ser, a la vez, otra forma de buscar el hegemonismo japonés en el área.⁶

Por otra parte, la creación del Centro de Investigación Económica de Japón (JERC), a principios de los sesenta, también sirvió de base institucional para realizar estudios sobre la cooperación económica en el área. En uno de sus primeros reportes

se propuso que representantes de los cinco países desarrollados del Pacífico —Australia, Canadá, Estados Unidos, Japón y Nueva Zelanda— sostuvieran reuniones anuales para discutir temas de interés común en las áreas de relaciones económicas, las comunicaciones y transportes, así como los intercambios culturales. Sin embargo, la principal contribución de este centro de investigación fue propiciar una serie de estudios e investigaciones sobre la cooperación económica regional llevadas a cabo por economistas japoneses líderes, tales como Saburo Okita y Kiyoshi Kojima.

Así, Kiyoshi Kojima y Hiroshi Kurimoto propusieron en noviembre de 1965, durante la primera conferencia internacional del JERC, la creación de un Área de Libre Comercio en el Pacífico (PAFTA). Esta propuesta involucraba a las cinco economías desarrolladas de la región, mencionadas antes, y el argumento era que la lógica indicaba que estos países promovieran su integración económica para desarrollar el área, ya que su potencial era mayor que el que tenía la entonces Comunidad Económica Europea (EEC). Además, se aseguraba que si se incorporaba a países en desarrollo, que quisieran agregarse al grupo como miembros asociados con tratamiento preferencial, el resultado sería una gran expansión del comercio en el Pacífico.⁷

Un paso importante en la evolución del concepto de cooperación en el área lo constituyó la creación del Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico (PBEC) en abril de 1967, durante una reunión del Comité de

Cooperación en los Negocios auspiciado por Australia y Japón. El PBEC es un organismo de tipo privado que agrupó en sus comienzos a empresarios prominentes de los cinco países desarrollados de la región, mientras

que ahora participan en éste 20 economías.

El PBEC representó una asimilación más amplia, por parte del sector privado, de las ideas acerca de la cooperación económica en el área, las cuales habían sido hasta entonces casi exclusivas del sector académico. Esto sirvió también de vehículo para la difu-

sión de dichas ideas y para el fomento en este sector de un sentido de pertenencia a una comunidad del Pacífico.

Durante agosto del mismo año de 1967 se creó la Asociación de Naciones del Sudeste de Asia (ASEAN), una agrupación de países de la región en cuya formación participaron Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia. Aunque en sus inicios no fue tomada muy en serio, con el paso de los años y una vez que se veía su contribución definitiva en el logro de la paz y la estabilidad en el área, la ASEAN fue ganando espacios en la escena internacional. Los factores que posibilitaron la evolución positiva de la asociación tienen que ver, básicamente, con los mecanismos de negociación y de toma de decisiones por medio del consenso entre las partes y el respeto a la búsqueda del interés nacional por los demás. Aunque tomar decisiones por consenso no es una característica única de ASEAN, en el contexto de la asociación es de suma importancia, dada la diversidad de naciones que la integran, más ahora

Fue en Japón donde
aparecieron los primeros
esfuerzos para iniciar,
y desarrollar posteriormente,
las ideas y esquemas
sobre la cooperación
económica en el Pacífico

que con el paso del tiempo se han sumado Brunei, Camboya, Laos, Myanmar y Vietnam.⁸

Por otra parte, en enero de 1968 se llevó a cabo la primera reunión de lo que sería la Conferencia de Comercio y Desarrollo del Pacífico (PAFTAD) organizada por Kojima, con el auspicio del JERC, entonces encabezado por Saburo Okita. Este organismo, que agrupa a académicos destacados del área, principalmente economistas, que se interesan por los temas de la cooperación económica regional, discutió durante las siguientes reuniones los pros y contras de la propuesta del PAFTA entre las naciones desarrolladas del área. Estas discusiones revelaron una falta de apoyo para la idea del mencionado PAFTA, pero también sirvieron de vehículo para el desarrollo de las ideas de cooperación económica en el Pacífico.

El mismo Kojima hace más tarde otra propuesta en la que reconoce ciertas dificultades que enfrentó la anterior. En esta nueva idea se propone un arreglo por medio del cual se pudiera fortalecer la integración funcional, en lugar de la integración institucional, al cual se llamó la Organización de Comercio y Desarrollo del Pacífico (OPTAD), la cual tenía mucha semejanza con la Organización para el Comercio y Desarrollo Económico (OECD). Ya en la OPTAD se especificaban tres códigos de conducta internacional: un código de buena conducta en el campo de la política comercial, otro sobre inversión externa y uno 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 un comité: 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 existentes hasta entonces, tanto regionales como internacionales, no podían resolver. Además de que se avanzó en la definición de la membresía, la cual, a diferencia de la OECD, incluiría tanto 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 ASEAN.

Otro eslabón importante lo constituyó el desarrollo del Concepto de Cooperación de la Cuenca del Pacífico (PBCC) iniciado en 1978 por un grupo de estudio japonés, encabezado por Saburo Okita y a propuesta del entonces primer ministro japonés, Masayoshi Ohira. Este grupo tomaba en cuenta ya varias objeciones que se habían puesto 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 el primer paso para la formación de la maquinaria que posibilitara la cooperación económica en Asia Pacífico. Este comité establecería grupos de trabajo que tendrían por tarea la realización de estudios regionales y hacer recomendaciones por consenso. En el largo plazo, se esperaba que 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.⁹

Las recomendaciones de este grupo de estudio japonés fueron examinadas en un seminario no gubernamental, aunque

patrocinado ampliamente 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 la de 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, sí se condicionó que fuera aprobado por los gobiernos. De cualquier manera se puso énfasis en que la composición sería tripartita: empresarios, académicos y representantes de los gobiernos de cada economía miembro. Posteriormente, en junio de 1982 en Bangkok, se cambió el nombre a Conferencia de Cooperación Económica del Pacífico (PECC),¹⁰ y se adoptó el enfoque de que se trabajaría en la construcción de un sentimiento de comunidad en la región.

Una de los aspectos más relevantes realizados por conducto del PECC es que ha servido como vehículo para la formación de un consenso regional, el que se manifiesta concretamente en la Declaración de Vancouver sobre la Cooperación Económica en el Pacífico, la cual fue presentada en la quinta reunión del PECC (1986), y la declaración de San Francisco sobre el Regionalismo Abierto, dada a conocer en la novena reunión (1992). En esencia, estas declaraciones subrayan 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".¹¹

APEC: el proceso de formación

La propuesta para la creación de un mecanismo para fomentar la cooperación económica en Asia Pacífico fue puesta en la mesa por Robert Hawke en enero de 1989, en ese tiempo primer ministro de Australia, durante una visita al también entonces presidente de Corea del Sur, Roh Tae Woo, en la que sugirió una reunión de ministros (secretarios) de la región a fin de establecer un marco para la cooperación económica regional. De esta manera, la primera reunión tuvo lugar en noviembre del mismo año en Canberra, Australia, con representantes de relaciones exteriores y de comercio de 12 economías¹² de la región: Australia, Brunei, Canadá, Corea del Sur, Estados Unidos, Filipinas, Indonesia, Japón, Malasia, Nueva Zelanda, Singapur y Tailandia.¹³ Estas 12 economías fueron las iniciadoras del APEC, a las que se fueron agregando paulatinamente otras interesadas en formar parte del mismo. Así, en la reunión de noviembre de 1991 se incorporaron como miembros China, Hong Kong y Taiwán; en la correspondiente a 1993 lo hicieron México y Papúa Nueva Guinea; Chile se sumó en la reunión de 1994; finalmente, Perú, Rusia y Vietnam pasaron a formar parte del foro a partir de noviembre de 1998. Estas 21 economías miembros dan cuenta de alrededor del 47% del comercio mundial y una proporción similar del producto global.

Durante los primeros años de su funcionamiento el APEC se enfocó principalmente a definir sus objetivos y a establecer las bases del papel a desempeñar en la región. De esta manera, durante la primera reunión ministerial de APEC, en noviembre de 1989, Robert Hawke adelantaba que el movimiento hacia un tipo de bloque comercial en el Pacífico no sería recomendable,

ya que éste iría en contra del imponente interés de la región por el mantenimiento de un sistema fuerte de comercio abierto y multilateral. Es en tal sistema que se ha construido la prosperidad económica de la región y depende de éste. Mientras que en la segunda reunión ministerial, en julio de 1990, Lee Kuan Yew, entonces primer ministro de Singapur, subrayaba lo anterior al asegurar que el crecimiento económico y el aumento de los estándares de vida de las economías de APEC eran el resultado de las políticas orientadas a la exportación con base en el libre comercio.¹⁴

Esto estaba en línea con los principios acordados en la primera reunión ministerial. A saber:

- La cooperación ampliada deberá sostener el crecimiento y desarrollo de la región y, al mismo tiempo, contribuir al de la economía mundial.
- La cooperación deberá reconocer la diversidad de la región, incluyendo los diversos sistemas económicos y sociales y los actuales niveles de desarrollo.
- La cooperación deberá considerar un compromiso con el diálogo abierto y el consenso, con respeto igual para las visiones de todos los participantes.
- La cooperación se deberá fundamentar en consultas informales e intercambios de puntos de vista entre los miembros.
- La cooperación se deberá enfocar sobre las áreas de la economía en las cuales haya espacios para los avances de interés común y el logro de beneficios comunes.
- En consistencia con los intereses de las economías de Asia Pacífico, la cooperación deberá dirigirse al fortalecimiento del sistema multilateral de comercio abierto; no deberá permitir la formación de un bloque comercial.

- La cooperación deberá apuntar a fortalecer las ganancias de la interdependencia, entre las economías de la región y del mundo, fomentando el flujo de bienes, servicios, capital y tecnología.
- La cooperación deberá complementar y fomentar, más que inhibir, las organizaciones ya existen en la región, incluyendo organismos formales intergubernamentales tales como ASEAN y organismos de consulta menos formales como PECC.
- La participación de las economías de Asia Pacífico deberá ser evaluada a la luz de la fortaleza de los vínculos económicos dentro de la región y puede extenderse en el futuro si se lograra el consenso.¹⁵

Sin embargo, aún no se tenía una idea clara de lo que el APEC debía ser, lo que se reflejaba en su propio nombre "Cooperación Económica en Asia Pacífico", el cual carecía de un sustantivo propio, tal como foro u organización. Pero algunos pensaban que esto era probablemente una estrategia, ya que permitía suficiente flexibilidad de propósitos a fin de no despertar sospechas y evitar renuencias y escepticismos. Lo que sí se estableció muy pronto fue que no sería un bloque regional orientado hacia dentro, es decir cerrado, ni se crearía una instancia similar a la OCDE, aunque no se definió *a priori* algún otro modelo a emular. Así, el APEC empezó a tomar forma sobre la base de un consenso generado por la idea de que era necesario un esfuerzo de cooperación regional en Asia Pacífico, pero sin ninguna estructura institucional permanente ni limitado por una agenda específica o papel operacional. Aun su alcance geográfico y los criterios de adhesión permanecían indeterminados. De manera que el concepto del APEC se desplegó de un modo que pudiera

formarse desde abajo, manifestando una prudencia deliberada en su fase formativa, identificando necesidades y oportunidades en la región Asia Pacífico.¹⁶

No obstante, esto también ha traído consigo algunos enfrentamientos en los que se han reflejado divergencias profundas de puntos de vista entre las economías miembros. Por ejemplo, Japón buscó desde un principio la creación de un marco regional para la cooperación económica internacional en la Cuenca del Pacífico, mientras que Estados Unidos quería un foro consultivo, estructurado de manera informal, sobre temas relacionados con el comercio. En tanto, las economías de la ASEAN no deseaban ver que el APEC se convirtiera en un régimen supranacional que gobernara las políticas comerciales y de inversión, ni aun en un espacio para llevar a cabo negociaciones formales sobre cuestiones de comercio.¹⁷

El lado positivo de estas divergencias y un aporte significativo del APEC, fue que se avanzó en la búsqueda de los elementos básicos que fomentaran el sentido de comunidad en la región. Así, ya en 1993 se especificaba que la propuesta Comunidad Económica de Asia Pacífico no buscaría replicar la evolución de la EEC. Tampoco se veía la necesidad, ni la posibilidad práctica, de crear un mercado interno único, como para entonces ya funcionaba en la EEC. No se preveían, además, la adopción de una moneda común, ni una política externa común, ni se abogó aun por una unión aduanera.¹⁸

Conclusiones

Después de casi tres décadas de propuestas y experiencias, algunas más y otras menos exitosas, de cooperación regional en Asia Pacífico, surgió el APEC, que ha venido, de algún modo, a servir como el conducto más

importante para el manejo del proceso de cooperación económica regional. Lo que no es poca cosa, en el entendido de que el "regionalismo es un proceso que es mucho más fácil entre Estados similares, los cuales promueven la cooperación desde un grado sustancial de bases comunes de puntos de vista, instituciones e historia económica".¹⁹

Además, debe entenderse que el APEC es el fruto de una larga etapa de propuestas y uno de los intentos para la cooperación regional en Asia-Pacífico que, al igual que ASEAN, representa la puesta en operación de un nuevo modelo de regionalismo, diferente a los ya conocidos y, por lo tanto, debe ser juzgado bajo criterios nuevos en los que se tomen en cuenta los aspectos fundamentales con una nueva óptica.

Así, el resultado más tangible, hasta ahora, de la evolución de los principales organismos de cooperación regional en la Cuenca del Pacífico, ha sido el acercamiento y conocimiento en una mayor medida entre las economías tan diversas de la región. Esto ha propiciado, además, el planteamiento de propuestas para la realización de esfuerzos comunes con miras a fomentar y facilitar los diferentes tipos de intercambios entre las economías miembros.

Sin embargo, no debe perderse de vista que el camino por recorrer es muy largo aún y que no debe darse por descontado que el futuro está asegurado, sino que se debe trabajar todavía arduamente para hacer realidad todas las promesas. 

Notas

- 1 En adelante, las siglas que se utilicen corresponderán al nombre en inglés, ya que de esta manera es más fácil su identificación.
- 2 "The Institutional Framework for APEC: An

- ASEAN Perspective", en Chia Siow Yue (ed.) (1994) *APEC -Challenges and Opportunities*. Singapur: Institute of Southeast Asian Studies, p. 36.
- 3 Charles E. Morrison, "APEC: The Evolution of an Institution", en Vinod K. Aggarwal y Charles E. Morrison (eds.) (1998) *Asia-Pacific Crossroads -Regime Creation and the Future of APEC.*, Nueva York: St. Martin's Press, p. 1.
- 4 Michio Yamaoka (1996) "PBEC, PECC and APEC", Discussion Paper Series, núm. 5, marzo. Tokio: APEC Study Center Waseda University/Institute of Developing Economies, p. 1.
- 5 Hadi Soesastro, "The Institutional Framework ...", p. 37.
- 6 Hadi Soesastro (1994) "Pacific Economic Cooperation: A Historical Exploration", en Hadi Soesastro (ed.), *Indonesians Perspectives on APEC and Regional Cooperation in Asia Pacific*. Yakarta: Centre for Strategic and International Studies, pp. 3-20.
- 7 Dagoberto Amparo (1999) "La Conferencia de Comercio y Desarrollo del Pacífico (PAFTAD)", *México y la Cuenca del Pacífico*, vol. 2, núm. 6, abril-junio. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, p. 49.
- 8 Dagoberto amparo (1998) "La Asociación de Naciones del Sudeste de Asia", *México y la Cuenca del Pacífico*, vol. 1, núm. 2, abril-junio. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, pp. 10-11.
- 9 Hadi Soesastro, "The Institutional Framework ...", p. 39.
- 10 En 1992, durante la novena reunión del 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.
- 11 Hadi Soesastro, "The Institutional Framework ...", p. 41.
- 12 En el contexto del APEC se refiere a economías, en lugar de países, para evitar problemas con la participación de China, Hong Kong y Taiwán como miembros independientes.
- 13 Jeff Atkinson (1995) "Winners and Losers", *Development Dossier*, núm. 34, octubre. Australia: Australian Council for Overseas Aid.
- 14 Helen Hughes (1991) "Does APEC Make Sense?", en *ASEAN Economic Bulletin*, vol. 8, núm. 2, noviembre, pp. 125-126.
- 15 Garet Evans *apud*, Jusuf Wanandi (1990) "Asia Pacific Economic Cooperation: Ideas About Substance", en Richard L. Grant, *et al.*, *Asia Pacific Economic Cooperation: The Challenge Ahead*, Significant Issues Series, vol. XII, núm. 4. Washington, DC: The Center for Strategic and International Studies, pp. 48-49.
- 16 Martin Rudner (s/f) *APEC: The Challenges of Asia Pacific Economic Cooperation*, The Asian Pacific Research and Resource Centre, Working Paper Series, núm. 20, p. 5. Sobre la posibilidad de un APEC al estilo de la OECD, véase también Sylvia Ostra (s/f) "APEC and Regime Creation in the Asia-Pacific: The OECD Model?", en Vinod K. Aggarwal y Charles E. Morrison (eds.), *op. cit.*, pp. 317-350.
- 17 *Ibíd.*, p. 6.
- 18 *A Vision for APEC. Towards an Asia Pacific Economic Community*, Report of the Eminent Person Group to APEC Ministers, octubre de 1993, p. 22.
- 19 Colin Heseltine (2003) "Asia-Pacific Economic Cooperation: Institutional Evolution and the Factors Driving Ongoing Change", en Michael Wesley (ed.), *Regional Organizations of the Asia Pacific: Exploring Institutional Change*. Gordonsville, VA: Palgrave Macmillan, p. 61.