

Cooperación internacional en la cuenca del Pacífico

Comercio y medio ambiente en la APEC

Antonina Ivanova
Manuel Ángeles*

DOI: 10.32870/mycp.v6i18.642

El proceso intergubernamental del APEC es único y ha avanzado mucho desde que inició, en Canberra (Australia), en noviembre de 1989, con la presencia de ministros de las doce economías del Asia Pacífico. Las características peculiares del APEC pueden entenderse y apreciarse en función de la diversidad de la zona, así como de los diversos intentos de fomentar el regionalismo y la cooperación económica en el área durante los 25 años que antecedieron a la histórica reunión de Canberra (Soesastro, 1994a, 1994b). Como proceso de cooperación y foro de consulta, APEC ha sufrido una evolución significativa influida por tres desarrollos principales: a) la expansión de su membresía, b) su gradual expansión, y c) la ampliación y profundización de la agenda de cooperación.

Revisemos con brevedad los factores que han influido sobre la evolución del APEC, que inició con el aumento en el número de sus miembros. El proceso empezó en 1989 con la participación de 12 economías. Las seis pertenecientes a la ASEAN (Brunei Darussalam, Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia), Corea del Sur, los cinco

países de la OCDE (Australia, Canadá, Japón, Nueva Zelanda y Estados Unidos) y, como observadores, las tres economías latinoamericanas (México, Chile y Perú). Desde un principio, la composición del APEC puede verse como un acuerdo novedoso al reunir economías avanzadas, de nueva industrialización y en vías de desarrollo en un proceso de consulta y cooperación regionales.

Este trabajo examina el proceso y los avances en el ámbito de la cooperación ambiental del APEC. El argumento central es que la integración económica regional debe complementarse con la creación de una fundamentación adecuada para el manejo ambiental. Además de promover la expansión del acceso a los mercados, las economías del APEC deben colaborar para crear las condiciones que provean incentivos para la utilización sustentable de los recursos y el ecosistema, de forma que las políticas comerciales y ambientales se refuercen mutuamente. Debido a que el problema ambiental siempre estará en la agenda, el problema crucial es qué tan profunda será la integración entre comercio y medio ambiente. Este artículo sugiere algunos principios y estrategias innovadoras que pueden servir de

* Investigadores del Centro de Estudios, APEC. Universidad Autónoma de Baja California Sur, La Paz, BCS.

guía para resolver esta cuestión.

Liberalización comercial, integración económica y medio ambiente

La relación entre la liberalización comercial, el crecimiento económico y el medio ambiente en Asia-Pacífico aún no ha sido estudiado por completo (Strutt y Anderson, 1998). El marco conceptual y la evidencia de otras regiones sugieren, primero, que la apertura comercial tiene impactos positivos y negativos sobre el ambiente; y, segundo, que la integración económica restringe las opciones en torno a la política ambiental nacional. Cuando las regiones están bien integradas es necesario que desarrollan principios comunes para regular la interrelación entre comercio y ambiente.

El APEC incluye una de las regiones mejor integradas del mundo en el ámbito económico: casi 70 % del comercio total del APEC es intrarregional, gran parte entre Asia del Este y América del Norte y entre el Sudeste de Asia y Japón. La región de Asia del Este también muestra un alto grado de integración, pues alrededor de 45% del comercio total se realiza con otras economías de la subregión. Al utilizar el modelo de gravedad, la intensidad del comercio regional en Asia del Este supera a la región del Pacífico por 25%; de hecho, la intensidad comercial de Asia del Este es la mayor del mundo (Petri, 1997).

La integración comercial, tanto en Asia del Este como desde una perspectiva transpacífica, se evidencia también por el incremento de la inversión extranjera directa. Entre 1998 y 2000, el acervo de la IED en Asia del Este creció en casi 22% al haber identificado, los inversionistas de América del Norte y Japón, al Sudeste de Asia y China como polos de crecimiento, así como Hong Kong, Taiwan y Corea.

Estimulada por la apertura comercial de China, Rusia y, potencialmente Corea del Norte, es previsible que la integración económica del Noroeste Asiático se incremente con rapidez en la próxima década. De acuerdo con algunos estimados, el valor de los flujos

comerciales en esta subregión habrá de triplicarse para 2010 (Jeong, Kubayashi y Takahasi, 1995).

La evolución de la agenda ambiental del APEC

Aunque el desarrollo sustentable estuvo presente en varios documentos antes de 1993, fue en marzo de 1994 cuando los ministros del medio ambiente del APEC se reunieron en Vancouver, para analizar de manera muy seria esta problemática (Chia, Siow, 1994). La Declaración de Visión Ambiental resultante destacó los siguientes puntos:

- Hay vínculos inseparables entre protección ambiental y crecimiento económico en la construcción de “fundamentos perdurables para el desarrollo sustentable”.
- El APEC debe tomar el liderazgo en “la resolución de los problemas ambientales globales, de acuerdo con el consenso logrado en la ONU”.
- Que el “mercado puede ser un medio eficiente y flexible para la asignación de recursos, pero no siempre toma en cuenta la problemática ambiental pertinente. El reto es lograr el desarrollo sustentable y, a la vez, aprovechar el dinamismo que provee la economía de mercado”.

La reunión de Vancouver pareció tener éxito al inicio, pues el reporte de 1994 del Grupo de Personas Eminentes (EPG) exhortó a las economías “a que armonizaran los estándares nacionales, desarrollaran y compartieran tecnologías que favorecieran al ambiente, financiaran proyectos conjuntos amigables al medio ambiente y buscaran la aceptación internacional del principio de la internalización de los costos de la protección ambiental” (APEC, EPG, 1994).

Como señaló Dua (1997: 69), el medio ambiente fue relegado en los siguientes años. La Declaración de Bogor se centró casi exclusivamente sobre el objetivo de la creación de un área de libre comercio, casi sin tomar en consideración el desarrollo sustentable. Y, en

el tercer y último reporte del EPG, la problemática ambiental “brilló por su ausencia”. La cumbre de Osaka creó un grupo de trabajo sobre “alimentos, energía, crecimiento económico, población” (FEEP), que consideraría problemas transversales, pero más importante fue la decisión de no crear nuevos grupos de trabajo. Dua afirma que “en efecto descarta la creación de un comité o grupo de trabajo sobre comercio y ambiente dentro del APEC” (Dua, 1997: 73).

El APEC pareció recobrar interés en esta problemática en 1996, durante la Segunda Reunión de los Ministros del Medio Ambiente, en Manila. En esta reunión hubo tres propuestas de cooperación conjunta en materia ambiental: la iniciativa del “Pacífico limpio”, entendida como un “esfuerzo de cooperación regional para mejorar la condición del Océano Pacífico para 2020”; la iniciativa de “producción limpia”, que hacía hincapié en los “enfoques de mercado no regulados para lograr una producción más limpia, involucraba la creación de asociaciones entre gobierno y sector privado”; y el programa de “ciudades sustentables”, para contrarrestar los “impactos ambientales y sociales negativos, tales como la disminución de la calidad del aire y del agua y el incremento de los riesgos a la salud” en los centros urbanos de Asia-Pacífico (Drysdale, Elek y Soesastro, 1998).

Asimismo, la Cumbre de Manila, aunque dominada por la problemática comercial, subrayó la necesidad del desarrollo sustentable con más asiduidad que las reuniones anteriores. El punto tres de la

Declaración de Manila hace referencia al compromiso de los líderes con el “crecimiento sustentable y el desarrollo equitativo”; el punto 16 afirma que “como un complemento esencial de nuestra agenda de comercio e inversión, la cooperación económica y técnica coadyuva a que los miembros del APEC participen más en el ambiente de la apertura comercial global, asegurando de esta forma que la liberalización comercial contribuya al crecimiento sostenible, al desarrollo equitativo y a la reducción de las disparidades económicas”. El punto 19 asevera que “el fomento del rápido crecimiento económico que garantice un ambiente saludable y mejore la calidad de vida de nuestros ciudadanos es un reto fundamental”. Por último, el punto 20 instruye a los ministros de la APEC

para que “generen iniciativas específicas y se implemente un programa de trabajo para el desarrollo sustentable del APEC, que incluya la sustentabilidad del ambiente marino, la producción y tecnología limpias y ciudades sustentables”.

Sin embargo, la comparación de la Declaración de Manila con el Plan de Acción Colectivo (PAC), aprobado en la misma reunión, pone de manifiesto la brecha entre el discurso y la realidad que ha caracterizado la actuación de la APEC con respecto al ambiente. De las tres iniciativas mencionadas, la única sustentada con propuestas concretas en el PAC fue la que hacía referencia al ambiente marino, mediante la creación de un “Grupo de trabajo para la conservación de recursos marinos”, incluido un “programa para proporcionar el adiestramiento, la

Además de promover la expansión del acceso a los mercados, las economías del APEC deben colaborar para crear las condiciones que provean incentivos para la utilización sustentable de los recursos y el ecosistema, de forma que las políticas comerciales y ambientales se refuercen mutuamente

infraestructura y las medidas de monitoreo necesarias para armonizar políticas, procedimientos y capacidades y permitir la exportación/importación de productos pesqueros libres de toxinas” (Ferrantino, 2000: 66).

Según lo presentado en el PAC es notoria la ausencia de un comité sobre el medio ambiente dentro del APEC. Las iniciativas de los líderes carecen de un soporte institucional que pueda procesar e implementarlas; además, los problemas ambientales de la región no fueron tratados de manera comprensiva. Esto contrasta mucho con el enfoque y los procedimientos de la OMC, que a pesar de sus deficiencias con respecto al medio ambiente ha conformado un Comité sobre Comercio y Medio Ambiente.

Hacia principios comunes en la agenda ambiental del APEC

La mayoría de las economías del APEC ha avanzado para mejorar el manejo ambiental y reducir los costos ecológicos del rápido crecimiento. En la escala regional, sin embargo, la discusión y la acción conjuntas están aún en su infancia. El papel de los analistas y los activistas podría ser clave en los próximos años, pues la agenda ambiental está todavía en desarrollo, y la voluntad política para discutir problemas ambientales dentro del APEC apenas se atisba. En ausencia de presiones externas es probable que los gobiernos se centren sobre problemas ambientales concretos, como la armonización de los estándares de las mercancías, con una fuerte influencia de sus intereses económicos nacionales. Es, por tanto, potestad de las agrupaciones sociales, científicas y de otros actores no gubernamentales, articular los intereses regionales comunes y presionar para la generación de una más amplia agenda gubernamental (Zarsky, 1998).

El primer paso es desarrollar principios comunes que regulen la interrelación comercio-medio ambiente. Como principios clave más importantes se mencionan los

siguientes:

1. La integración del comercio y medio ambiente. El primer principio reconoce que los impactos y políticas comerciales y ambientales están interrelacionados tanto en el ámbito internacional como regional. Las políticas de comercio e integración deben respetar la integridad ambiental de los ecosistemas.
2. Cooperación. Deben desarrollarse reglamentaciones, líneas de acción y marcos de referencia comunes para el manejo ambiental, por medio de amplios procesos de discusión y generación de consenso a escala regional. Los países más poderosos deben evitar el uso de sanciones comerciales unilaterales para imponer condicionamientos ambientales, excepto en el contexto de acuerdos regionales o internacionales. Todos los miembros del APEC deben tener la oportunidad de manifestarse respecto a la problemática ambiental.
3. Responsabilidad compartida. Ninguna economía del APEC puede reclamar el derecho moral de ser el guardián del desarrollo ecológico sostenible. La aceptación de mecanismos regionales que promuevan flujos comerciales favorables para el medio ambiente hará necesario que todas las economías del APEC alteren las políticas internas existentes y generen políticas novedosas.
4. Eficiencia, ecoeficiencia e internalización de costos. Uno de los objetivos centrales de la cooperación regional, en torno al comercio y medio ambiente, es generar precios de mercado que consideren los costos ecológicos, pero también es importante que las políticas ambientales fomenten la eficiencia económica.
5. Participación de científicos y otros actores sociales. Un enfoque apropiado en el manejo ambiental requiere de la participación de científicos —sobre todo ecólogos—, grupos ciudadanos y otros actores, quienes deben colaborar en el diseño y la implementación de las políticas regionales del comercio, la inversión y el medio ambiente. Los actores involucrados deben incluir asociaciones

comunitarias de consumidores ambientalistas, sindicatos, agricultores, empresarios y otros.

6. Diversidad y comunidad de intereses. El enfoque general del APEC debe ser el de promocionar marcos de referencia y líneas de acción y dejar a los gobiernos nacionales y subnacionales el micromanaje de la problemática, por ejemplo, más que establecer los mismos estándares. El APEC puede tratar de homologar la recopilación de información y los procedimientos de monitoreo, así como establecer metodologías que apliquen estándares comunes, como evaluación de impactos y riesgos ambientales y de la salud.

La creación de una amplia agenda ambiental tendría el propósito de imbuirle la racionalidad ambiental a los objetivos e instituciones fundamentales del APEC y cuidar que esto se logre sin minimizar el compromiso por el ambiente.

Conclusiones

El bajo nivel de institucionalización de la problemática ambiental en el APEC es más notorio si se considera que, a diferencia de la OMC, dicho foro fue concebido no sólo como una agrupación comercial, sino como una instancia para la cooperación transpacífica multidimensional.

De cualquier forma, a catorce años de la fundación de la APEC, la triste realidad es que la posición del medio ambiente dentro del foro puede resumirse en que “la semilla de la cooperación ambiental en el APEC todavía está en germen: poco ha fructificado en la implementación de iniciativas y, mucho menos, en obras mensurables en el desempeño ambiental. Problemas significativos referentes al manejo sustentable de recursos, incluida la agricultura, aún no han sido propuestos en la agenda. Hay resistencias al cambio por políticas y hacen falta mecanismos institucionales para coordinar los esfuerzos en pro del ambiente, así como colaborar con las ONG ambientalistas. Otro asunto relevante es

la problemática comercial que sigue desligada de los objetivos del desarrollo sustentable y la diplomacia ambiental” (Zarsky y Hunter, 1995).

La búsqueda decidida de la integración económica hace imprescindible la cooperación ambiental, pero dar el paso sobre la preocupación que priva sobre el medio ambiente, según se manifiesta en el discurso de los líderes hacia un compromiso real con el desarrollo sustentable, es un reto de gran magnitud para el APEC.

Bibliografía

- APEC EPG (1993) A Vision for APEC: Towards an Asia Pacific Economic Community, Report of the Eminent Persons Group to APEC Ministers, October.
- (1994) Achieving the APEC Vision — Free and Open Trade in the Asia Pacific, Second Report of the Eminent Persons Group to APEC Ministers, August.
- Chia Siow Yue (1994) “Asia-Pacific Foreign Direct Investment,” en Chia Siow Yue (ed.) *APEC: Challenges and Opportunities* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies).
- Drysdale, Peter, Andrew Elek y Hadi Soesastro (1998) “Open Regionalism: the Nature of Asia Pacific Integration”, en Peter Drysdale and David Vines (eds.) *Europe, East Asia and APEC — A Shared Global Agenda?* Cambridge: Cambridge University Press.
- Dua Andre (1997) *Sustaining the Asian Pacific Miracle: Economic Protection and Environment Integration*, Institute for International Economics, San Francisco, USA.
- Elek, Andrew (1998) “ECOTECH at the heart of APEC: Economic and Technical Co-operation for Financial Sector recovery and Trade and Investment Liberalization and facilitation in the Asia Pacific”, paper presented at an international conference on APEC and Liberalization of the Chinese Economy, organized by the APEC Policy research Centre of the Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, October 7.
- Easterly, William, Roumeen Islam y Joseph E. Stiglitz (1999) “Shaken and Stirred: Volatility and Macroeconomic Paradigms for Rich and Poor Countries” en Michael Bruno Lecture, XIIth World Congress of the International Economic Association, Buenos Aires, August 27.
- Ferrantino, Michael J. (2000) “International Trade, Environmental Quality and Public Policy”, en *International Economics and International Policy* (King, Philip, Ed.), McGraw-Hill, Boston, 2000, pp. 87-110.
- Grossman, G. y A. Krueger (1992) *Income Increase and Rates of Contamination*, National Bureau of Economic Research Study.
- Jeong, K., S. Kubayashi y H. Takahashi (1995) “International Trade in NEA: Past, Present and Future,” Working Paper

Number 1, Project on Economic Cooperation in Northeast Asia, Sasakawa Peace Foundation.

Lucas, G, N. Wheeler y R. Hettige (1992) "The inflexion point of manufacture industries" In: *International Trade and Environment*, World Bank Discussion Papers, núm. 148, pp. 98-112.

Mitchell, Shannon K. (1997) "Enforcing APEC", *Policy*, vol. 13, núm.1, otoño, pp. 35-36.

O'Connor, David (1999) *Managing the Environment with Rapid Industrialization: Lessons from the East Asian Experience*, Development Centre, París: OECD.

Pacific Economic Cooperation Council (1993), *Encouraging International Investment in the Asia Pacific Region: A Draft Asia Pacific Investment Code* (Jakarta: Centre for Strategic and International Studies for PECC).

— (1995) *Beijing Statement on Open Regionalism for Global Prosperity*, PECC Memorandum (September).

— (1996) *Perspectives on the Manila Action Plan for APEC*, report prepared in cooperation with the Philippine Institute for development Studies and The Asia Foundation (November).

Petri, Peter (1997) *Measuring and Comparing Progress in APEC*, Mimeograph.

Soesastro, Hadi (1994a) "Pacific Economic Cooperation: The History of an Idea", in Ross Garnaut and Peter Drysdale (eds.), *Asian Pacific Regionalism — Readings in International Economic Relations* (Pymble, NSW: Harper Educational Publishers), pp. 77-88.

— (1994b) "The Pan-Pacific Movement: An Interpretative History", in Barbara K. Bundy et al (eds.), *The Future of the Pacific Rim* (Westport, Connecticut: Praeger), pp. 9-24.

Yamazawa, Ippei (1998) *APEC's Progress toward the Bogor Target: A Quantitative Assessment of 1997 IAP/CAP*, prepared in collaboration with IAP Study Group (Tokyo: PECC Japan Committee).

Yusof, Zainal Aznam (1998) "Kuala Lumpur Plan for Human Resource Development", paper prepared for the Second APEC Dialogue on Economic and Technical Cooperation organized by The Foundation for Development Cooperation and The Institute of Strategic and International Studies (ISIS).

Vogel, D. (1995) *The Greening of Trade Policy: National Regulation in a Global Economy*. Cambridge: Harvard University Press.

The World Bank. *Global Economic Prospects and the Developing Countries* (2000) International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Washington DC, USA.

Zarsky, Lyuba (1998) "APEC, Citizen Groups and the Environment", Working Paper #167, Nautilus Institute for Security and Sustainable Development, San Francisco, USA.

Zarsky, Lyuba y Jason Hunter (1995) "Environmental Cooperation at APEC: the First Five Years", Working Paper #48, Nautilus Institute for Security and Sustainable Development, San Francisco, USA.

Zarsky L. y J. Drake-Brockman (1994) "Trade, Environment and APEC: Imperatives and Opportunities for Regional Cooperation," Center for Asian Pacific Affairs, Asia Foundation, San Francisco. 