

APEC: INSERCIÓN EN EL ASIA PACÍFICO

*Manfred Wilhelmy**

LA ETAPA INICIAL

La idea de una “Comunidad del Pacífico” subyace como motivación de fondo en la inserción chilena en la dinámica región de Asia-Pacífico. Las notas distintivas de la idea de comunidad incluyen la aproximación al Pacífico como el mayor espacio abierto del mundo, que convoca a actores de todas las naciones, pero privilegia, en primer término, la participación de los ribereños de la Cuenca, así como del Pacífico insular. También incorpora la concepción de los vastos espacios marítimos no como obstáculos sino, ante todo, como vías de comunicación, que invitan a la navegación y, por ende, al conocimiento e intercambio; el descubrimiento del enorme potencial de encuentros e interacciones políticas, económicas, sociales y culturales, entre antiguas y modernas civilizaciones, Estados y sociedades de Asia, América y Oceanía, y el énfasis contemporáneo en la temática de la prosperidad común, alternativa cooperativa e integradora que contrasta con las grandes confrontaciones históricas en el Pacífico¹.

La primera iniciativa contemporánea relevante que procuró avanzar hacia la concreción de este ideario, provino de empresarios de Estados Unidos, Australia, Nueva Zelanda y Japón, quienes en 1967 establecieron la red Pacific Basin Economic Council (PBEC), la que

* Director Ejecutivo CEA, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

1 Véase Borthwick, M. y otros (2014). *Pacific Century – The Rise of Modern Pacific Asia*. Cuarta edición. Boulder, Colorado: Westview Press, especialmente el capítulo introductorio y la sección “the revival of East Asian regionalism”, pp. 542 y ss.; Wilhelmy, M. (2010). “La trayectoria de Chile frente a la región Asia-Pacífico”, *Estudios Internacionales* 167, pp. 125-142; Salazar Sparks, J. (1999). *Chile y la Comunidad del Pacífico*. Santiago, Editorial Universitaria. segunda edición.

sigue existiendo y se presenta como la “voz independiente del sector privado” en la región. No obstante, PBEC ha perdido importancia, ya que su rol ha sido, en gran parte, eclipsado por las conferencias empresariales que se realizan en el marco de las Cumbres de APEC.

En 1980, una segunda red del Pacífico, Pacific Economic Cooperation Council (PECC), constituida por comités nacionales integrados por académicos, empresarios y funcionarios públicos (estos últimos sin representar oficialmente a los respectivos gobiernos), comenzó a generar propuestas de integración regional, tarea que continúa hasta el presente.

Desde mediados de la década de 1980, las deliberaciones en PECC fueron generando creciente apoyo a la constitución de una entidad intergubernamental, dedicada a la integración y la cooperación económica en la Cuenca del Pacífico. Desde fines de los años 80, Chile organizó un Comité nacional e ingresó a la red PECC en 1991. En 1997, el Comité Chileno del PECC, radicado en la Fundación Chilena del Pacífico –entidad creada a fines de 1994 para reforzar el acercamiento de Chile al Asia-Pacífico–, realizó la conferencia PECC XII. Ha sido la única reunión general de esta red del Pacífico celebrada en América Latina en toda la historia de PECC, y –con cerca de 1100 delegados– la mayor conferencia de cooperación económica en el Pacífico que ha tenido lugar en esta parte del mundo.

El foro APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation) se estableció en 1989 por iniciativa de Australia, Japón y miembros de ASEAN (Association of Southeast Asian Nations), con el carácter de instancia consultiva de la región Asia-Pacífico. La motivación central de los fundadores fue la constatación de que, en un marco de crecientes relaciones comerciales y de flujos de inversión entre las economías de la región –en plena época del llamado “milagro asiático–, era altamente aconsejable estimular los intercambios de propuestas acerca del desarrollo de las cada vez más estrechas interdependencias económicas en el Pacífico, que aparecía como una tendencia hacia una integración regional “de facto”.

En ese momento, a nadie extrañaba que no hubiera presencia latinoamericana alguna entre los fundadores del foro. La noción de “Asia-Pacífico” se refería básicamente al Este de Asia y Oceanía. El

elemento “trans-Pacífico” se manifestaba, a lo sumo, en las crecientes relaciones entre el llamado “Oeste del Pacífico” (“Western Pacific”), Estados Unidos y Canadá. No obstante, a principios de los años ‘90, México lograría su ingreso al foro, lo que se debió básicamente a su participación en NAFTA.

Este precedente fue sumamente favorable a las pretensiones chilenas de participar en APEC. El gobierno del Presidente Patricio Aylwin desarrolló una exitosa estrategia diplomática ante miembros como Estados Unidos, Australia y países del Sudeste Asiático (especialmente Malasia), que culminó a fines de 1993, cuando los líderes declararon que Chile podría ingresar progresivamente a los grupos de trabajo de APEC y tener plena participación a partir de la Cumbre siguiente².

NATURALEZA DE APEC

En un principio, se entendió que APEC no pretendería constituir una entidad dedicada a la negociación de acuerdos comerciales. Ello descartaba cualquier competencia regional con el entonces GATT (después Organización Mundial del Comercio, OMC). Más bien, los fundadores apoyaban las negociaciones comerciales multilaterales que se realizaban en la época, que culminarían exitosamente con el Acuerdo de Marrakech. Consecuente con esta postura, no se planteó un proyecto de integración económica regional del tipo de zona de libre comercio o alguna fórmula más avanzada de apertura comercial.

APEC tampoco se concibió como una organización regional de carácter convencional (del tipo OEA o similar), ya que en ningún momento se pensó en negociar un tratado que contemplara una Carta, con una institucionalidad propia de organización intergubernamental, expresada en órganos permanentes y un conjunto de derechos y obligaciones jurídicamente vinculantes. Sin duda, esta opción se debió a la influencia de los miembros de ASEAN, que desde 1967 venían desarrollando un subregionalismo *sui generis*, basado solamente en un

2 Al respecto, ver, entre otros, la tesis de Magíster en Ciencia Política de Chantal Signorio (1996). “Chile y su Ingreso a APEC”, Santiago, Instituto de Ciencia Política PUC; Wilhelmy, M. y Lazo, R. (1997). “La política multilateral de Chile en Asia-Pacífico”, Estudios Internacionales 117, pp. 3-35.

breve documento político fundacional (Declaración de Bangkok), que permitiría ir desarrollando una “hoja de ruta” de diálogo y cooperación, de manera consensuada y flexible, a través de una entidad de estructura “liviana”. La adopción de este criterio permitiría acomodar la incorporación de la República Popular China junto a Taiwan (con el “alias” de Taipei Chino) y a Hong Kong, que en la época todavía era una colonia británica. Haciendo lugar, de este modo, a la peculiar heterogeneidad política imperante en el mundo chino, la solución pragmática de APEC fue declarar la conveniente ficción que los miembros se integraban en cuanto “economías”, no en calidad de Estados.

Menos aún se pensó en dotar a APEC de algún carácter supranacional, o de definir esta característica, propia del regionalismo europeo occidental, como una meta futura. Para los miembros asiáticos, varios de ellos recientemente independizados, el resguardo celoso de las prerrogativas soberanas de cada miembro resultaba fundamental, lo que descartaba cualquier opción de integración que contemplara algún grado de delegación de competencias a una entidad central.

En último término, nunca se trató de definir la naturaleza del foro APEC, intento que sin duda hubiera dado lugar a un debate inconveniente y riesgoso, probablemente estéril, en circunstancias que de lo que se trataba era de impulsar las deliberaciones acerca de una creciente agenda comercial, financiera y de interdependencia económica en general.

En la literatura especializada se ha caracterizado a APEC como una “asociación económica abierta”, lo que –si bien puede ser un aporte– no ha despejado el tema conceptual, ni (en cuanto a lo de “abierto”) resulta exacto en una entidad que está pronta a completar veinte años sin admitir nuevos miembros. La misma naturaleza de la “entidad” no se expresa cabalmente en su nombre. En efecto, “APEC” no declara ser organización, ni consejo, tampoco alianza ... por lo que la denominación de “foro” no pasa de ser una convención, a falta de otra denominación explícita.

UNA ENTIDAD EVOLUTIVA Y FLEXIBLE

La estructura inicial de APEC contempló solamente las conferencias ministeriales anuales y, para secundar a los ministros, la reunión de los Altos Funcionarios (Senior Officials' Meeting, SOM). Las Cumbres de APEC (APEC Economic Leaders' Meeting, AELM) fueron una creación posterior, ya que la primera Cumbre se realizó a fines de 1993, en Blake Island, estado de Washington, bajo la presidencia de Bill Clinton.

El gradualismo de APEC ha tenido la ventaja de la flexibilidad. En sucesivos ciclos anuales de trabajo, bajo la presidencia rotativa de uno de los miembros, el centro de gravedad del foro se ha ido configurando en torno a las Cumbres con su correspondiente conferencia ministerial, otras reuniones ministeriales (especialmente la de ministros responsables del comercio, MRT), al tiempo que se ha integrado al sector empresarial (en el Consejo Consultivo Empresarial, ABAC) y –en un nivel más modesto– a los académicos (a través del APEC Study Centers' Consortium, ASCC).

Si bien la regla de decisiones por consenso conlleva el riesgo de bloqueo de decisiones por miembros eventualmente renuentes a otorgarlo, la diplomacia informal ha operado sutilmente para prevenir eventuales parálisis por falta de consenso.

A partir de mediados de los años '90, los líderes prescindieron de los aportes intelectuales que venía haciendo un grupo de personalidades (Eminent Persons Group, EPG), optando, en cambio, por convocar a empresarios nominados por los gobiernos como actores reales de las relaciones comerciales y financieras de la región. Este consenso dio lugar a ABAC (APEC Business Advisory Council), consejo integrado por un máximo de tres empresarios por economía, designados libremente por el líder respectivo³. ABAC estableció ciclos de trabajo de cuatro sesiones cada año, culminando en cada una de las Cumbres. En estos encuentros, los líderes no solamente toman nota del informe anual de los empresarios (ABAC Report to Leaders), sino que además conversan

3 Tommy Koh, Lee Tsao Yuan y Arun Mahizhnan en "Integrating the Business Community in the APEC Process: Genesis of the Pacific Business Forum", cap. 8 del libro *APEC at 20: Recall, Reflect, Remake*, editado por K. Kesavapany y Hank Lim, Singapur, ISEAS, 2009, narran la breve historia del "Pacific Business Forum", PBF, etapa intermedia entre EPG y ABAC, consejo asesor que los Líderes accedieron a establecer por recomendación del PBF.

directamente con ellos, sin intermediación de los ministros. Por otra parte, ABAC suele convocar conferencias empresariales ampliadas en el marco de las mismas Cumbres (APEC CEO Summit), invitando a algunos de los líderes –los que se han estimado más importantes– a dirigirse a los centenares de representantes del sector privado regional (y algunos de otras partes del mundo) que asisten a estos eventos. Se ha creado, de esta manera, una tradición de diálogo fluido, y de cierta influencia recíproca entre empresarios de las 21 economías, más otros invitados, y los más altos dirigentes políticos que, con el título de “Líderes”, representan a países (economías) de gran peso global y regional. Obviamente, a ello se agregan útiles oportunidades de vinculación (“networking”) entre los mismos empresarios y sus asesores, especialmente en el marco de las citas CEO Summit, que han llegado a tener importantes niveles de convocatoria de actores relevantes del comercio, las finanzas, las industrias manufactureras, los servicios logísticos, las tecnologías de la información y otros sectores.

Frente a los empresarios, la participación de los académicos es comparativamente modesta. En la Cumbre de 1993 se acordó que, con el fin de estimular las investigaciones sobre la integración de las economías y la difusión pública de la misma, los miembros fundarán sendos Centros de Estudio APEC. Estos, agrupados en el APEC Study Centers’ Consortium (ASCC) celebrarían conferencias anuales en la economía encargada de la conducción del foro. Sin que exista un informe académico periódico, la instancia más frecuente de comunicación de ASCC con el mundo oficial ha sido a nivel de SOM.

Las funciones de administración y coordinación de APEC recaen tanto en la economía que conduce cada ciclo anual, como en un Comité *ad-hoc* de los miembros, y en la Secretaría General del foro. Aún evitando que esta se convierta en una burocracia “pesada” y que llegue a constituir un factor de poder dentro de la estructura de APEC, los miembros han reconocido gradualmente la importancia práctica de fortalecer esta instancia. Por ello, se pasó de una administración basada en comisiones de servicio de funcionarios diplomáticos de los miembros, a una organización que cuenta con un núcleo profesional de alta calidad, encabezado por un Secretario General especialmente contratado. La Secretaría incluye una unidad de análisis y apoyo a

las políticas de integración y cooperación, APEC Policy Support Unit, que por la reconocida calidad técnica de sus trabajos goza de creciente consideración entre los miembros. El establecimiento de la Secretaría General de APEC en Singapur confirma la importancia que siempre han tenido en APEC los países (economías) del Sudeste Asiático.

LOS TEMAS CENTRALES

La agenda de deliberaciones comerciales y financieras ha tenido lugar, en buena medida, en un Comité *ad-hoc* (Committee on Trade and Investment, CTI). A través del tiempo, el crecimiento de la agenda ha dado lugar a una proliferación de otros comités, subcomités, grupos de trabajo y foros de diálogo de distinta naturaleza, que han arrojado dispares resultados, introduciendo grados de complejidad, fuerzas inerciales y problemas de coordinación burocrática que inicialmente no se anticiparon.

No obstante, la organización de la agenda temática de APEC en torno a los conceptos de liberalización, facilitación y cooperación económica y técnica (que incluye la idea de “capacity building”), es una convención ampliamente compartida entre los miembros. Sin duda, la liberalización es el componente central, tanto en lo referente al comercio como a los flujos financieros. Pero la facilitación se ha visto como un campo donde el pragmatismo de APEC tiende a producir resultados concretos, en términos de disminución de los llamados costos de transacción.

A veces se refunden los bloques de liberalización y facilitación en la llamada “agenda TILF” (Trade and Investment Liberalization and Facilitation). La facilitación, en todo caso, es una categoría mixta, que incluye un conjunto heterogéneo de políticas y medidas, tendientes a disminuir o eliminar obstáculos al intercambio, que ha cobrado más importancia en la medida que múltiples barreras o regulaciones internas (“behind the border”) tienen el potencial de seguir encareciendo el comercio, aún cuando los aranceles muestren importantes niveles de reducción. Por último, la agenda de cooperación económica y técnica (Ecotech), compromete a los miembros más desarrollados a mejorar

las condiciones de participación de los menos desarrollados, a través de distintas acciones de capacitación y fortalecimiento institucional (origen de la expresión “capacity building”). Algunos autores, entre quienes destaca Ipppei Yamazawa, han señalado que la agenda Ecotech no ha tenido un desarrollo suficiente, acaso porque entre las economías desarrolladas no se ha reconocido suficientemente el gran potencial integrador que podrían tener importantes iniciativas de cooperación con los miembros menos desarrollados, con los consiguientes beneficios en términos de elevar el “sentido de comunidad” entre los miembros de APEC⁴.

LAS GRANDES METAS

En la Cumbre de 1994, celebrada en Indonesia, los líderes de APEC acordaron las “metas de Bogor”, y en los años siguientes, los líderes y los ministros procuraron definir estrategias de avance de los miembros hacia dichas metas. En términos de la primera meta de Bogor, que debía alcanzarse hacia el año 2010, las economías desarrolladas de APEC debieran haber logrado, esencialmente, la liberalización de sus intercambios comerciales y financieros. La segunda meta complementa la anterior, en términos de fijar el año 2020 para alcanzar la plena liberalización de los mencionados intercambios entre todos los miembros del foro.

El gobierno de Chile, confiando en la trayectoria nacional de apertura comercial y financiera unilateral, y especialmente en la estrategia de negociación de tratados de libre comercio de los gobiernos de la Concertación, optó por acogerse al cumplimiento de la primera meta de Bogor, junto a las economías desarrolladas.

En el ciclo de trabajo del año 2010, liderado por Japón, necesariamente fue un punto central de la agenda, emitir un pronunciamiento oficial acerca de la primera de las mencionadas metas. Sobre la base de una serie de estudios técnicos y de deliberaciones entre los miembros, la Cumbre 2010 reconoció avances sustanciales hacia el cumplimiento de

4 Yamazawa, I. (2004). “APEC’s achievements and tasks” en Riyana Miranti y Denis Hew (eds.), *APEC in the 21st Century*. Singapur: ISEAS, pp. 17-19.

la meta de liberalización y aplaudió logros importantes en el resto de la agenda (especialmente la de facilitación), agregando que, con todo, quedaban importantes tareas pendientes.

De acuerdo a una síntesis de documentos emanados de la instancia técnica SOM, entre estas debía mencionar: (a) aranceles especialmente altos para ciertos productos agrícolas, textiles y vestuario; (b) condiciones restrictivas en los ámbitos de servicios financieros, telecomunicaciones, transporte y medios audiovisuales; (c) restricciones a la inversión extranjera directa, bajo la forma de actividades excluidas, porcentajes máximos de inversión y mecanismos discrecionales de autorización previa; (d) persistencia de una variedad de barreras no arancelarias y de regulaciones en diversas áreas, destacándose algunas como normas técnicas, propiedad intelectual y compras de los gobiernos. En otras palabras, los miembros reconocieron que se había alcanzado un cumplimiento de la primera meta de Bogor, que solamente se podía calificar como parcial⁵.

Para Chile, en su calidad de economía conductora del ciclo APEC 2019 –año del trigésimo aniversario del foro– será un desafío importante trabajar en la evaluación económica del progreso del foro, frente al inminente vencimiento del plazo de la segunda meta de Bogor en el año siguiente. Por otra parte, ya se está planteando la necesidad que los órganos y estamentos de APEC elaboren, bajo nuevas y complejas tendencias económicas y políticas en el sistema internacional, un “menú de opciones” para definir una “hoja de ruta” de los procesos de cooperación económica, por lo menos hasta el año 2030.

LAS VÍAS DE LIBERALIZACIÓN

Como se señaló anteriormente, desde sus inicios, el foro APEC tuvo vocación multilateral, apoyando las negociaciones comerciales que llevarían a su conclusión la Ronda de Uruguay y al establecimiento de la OMC. En consonancia con esta postura, al menos en principio, los procesos de apertura de los miembros de APEC debían tener carácter no discriminatorio, principio que se conoció como “regionalismo

5 Yamazawa, I. (2012). APEC: New Agenda in Its Third Decade. Singapur: ISEAS, p. 67.

abierto”. Más recientemente, las declaraciones anuales de ministros y de líderes han expresado un apoyo consistente a los esfuerzos para concluir las negociaciones de la agenda de Doha, objetivo que, como se sabe, no se ha alcanzado.

Lo anterior implicaba que APEC no podía ver con buenos ojos la formación de bloques comerciales regionales, por su carácter discriminatorio, como tampoco la creciente tendencia a la conclusión de múltiples acuerdos bilaterales de libre comercio, en cuanto implican el establecimiento de preferencias comerciales que afectan a las partes no contratantes. Es cierto que en la época de establecimiento de APEC ya existía el acuerdo bilateral de libre comercio entre Australia y Nueva Zelanda, conocido como ANZCERTA, que data de 1983. Asimismo, en los primeros años de APEC, los propios impulsores de APEC en el Sudeste Asiático estaban concluyendo el acuerdo de libre comercio AFTA, mientras en Norteamérica se gestaba el acuerdo NAFTA.

En los tres casos, sin embargo, se trataba de acuerdos bilaterales o subregionales, basados principalmente en la consolidación de relaciones económicas vecinales, que no debían contraponerse con una integración regional más amplia, ni con el multilateralismo del GATT, posteriormente OMC. En otras palabras, no se trataba de reemplazar los acuerdos globales mediante una proliferación de tratados bilaterales. Más bien, una concepción que podría describirse como “círculos concéntricos” a nivel subregional, constitutivos de pilares de sustentación de una arquitectura regional de mayor envergadura, siempre se ha valorado como un aporte al regionalismo del Pacífico. En cambio, el progresivo estancamiento y el virtual fracaso posterior de las negociaciones OMC en la Ronda de Doha, no podían sino socavar la postura del principio de regionalismo abierto que sostuvieron, desde un principio, los miembros de APEC⁶.

Estrechamente vinculado a lo anterior, APEC nunca logró despejar efectivamente las dudas de participantes y observadores acerca del método de “liberalización unilateral concertada”, fórmula voluntaria

6 Christopher Findlay, Mohd H. Peh y Mari Pangestu, “Trading with Favourites: Free Trade Agreements in the Asia-Pacific” en Miranti y Hew, editores, op. cit., pp. 89-106, analizan en términos generales el surgimiento de los bilateralismos comerciales en el marco de APEC; el ángulo latinoamericano es analizado por Fernando González Vigil en la misma obra, pp. 150-187

escogida para impulsar la agenda de apertura entre los miembros del foro, con ventajas que se harían extensivas a todo el mundo.

En términos de este proceso, los planes de liberalización presentados anualmente por los miembros constituirían pasos efectivos en la medida que estos sintieran la “presión de los pares” reunidos en las instancias de APEC. En efecto, nadie querría exponerse a la indignidad de presentar planes de escaso contenido y alcance, que pudieran disminuir su estatus de frente a las demás economías. Y, en último término, quienes más se comprometieran con medidas proactivas de apertura unilateral, pronto podrían exhibir los frutos de las mismas en términos de crecimiento y bienestar.

La comprobación de la dispar calidad de los planes presentados, la abundante “letra chica” en los mismos, la frecuente presentación a APEC de medidas que las economías adoptarían por razones distintas a su participación en el foro, y la tardanza y complejidad de los procesos de evaluación de los planes, en general darían la razón a los escépticos. Al mismo tiempo, muchos miembros de APEC, encontrándose Chile en un lugar destacado entre ellos, no satisfechos con los mecanismos de carácter voluntario y dubitativos en lo referente a las negociaciones multilaterales bajo la OMC, fueron privilegiando cada vez más las vías bilaterales y subregionales. Las críticas de destacados analistas en foros regionales, como el Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC, observador oficial ante APEC), en el sentido que una proliferación de acuerdos preferenciales sería ineficiente y no integraría la región, fueron en general desoídas.

En el marco de la Cumbre APEC celebrada en Santiago, en noviembre de 2004, el miembro de ABAC Canada, Pierre Lortie, sostuvo que APEC debía adoptar como vía de liberalización, la conclusión de un amplio acuerdo comercial entre todos sus miembros. Fue el punto de partida de la propuesta de un “Free Trade Area of the Asia Pacific” (FTAAP). El presidente de ABAC 2004, Hernán Somerville, impulsó con entusiasmo la propuesta. Pronto se contó con un primer estudio económico, elaborado por el especialista neozelandés Robert Scollay, el que concluyó que solamente un acuerdo comercial a nivel de la OMC –algo, por supuesto, fuera del alcance de APEC– podía resultar más beneficioso que un FTAAP. Pero para que la propuesta resultara

económicamente viable, necesariamente debían sumarse las mayores potencias comerciales de APEC, ya que cualquier ausencia o deserción de un miembro importante, afectaría sustancialmente la calidad y efectividad de un acuerdo. Pero los líderes consideraron que la idea de un FTAAP era tan solo una aspiración programática de largo plazo, y solamente en años posteriores –ante renovadas insistencias de ABAC– accedieron a considerarla seriamente como una meta.

Esta reticencia inicial se debió, en parte, a que Estados Unidos –dentro de una estrategia de promoción de su posición de primera potencia regional– planteó, a partir del año 2008, la alternativa del Trans Pacific Partnership (TPP), iniciativa destinada a agrupar a las economías dispuestas a regir sus intercambios por un conjunto comprensivo de disciplinas avanzadas, que representarían la vanguardia del comercio internacional. El primer paso de Washington fue expresar su voluntad de acceder al tratado concluido unos años antes por Nueva Zelanda, Singapur y Chile, al que se había agregado el sultanato de Brunei, conocido como P4 (Trans Pacific Strategic Economic Partnership). Así, el P4 se convirtió en la base del TPP. A lo largo de extensas, arduas y detalladas negociaciones que siguieron a esta etapa inicial, el TPP llegó a reunir doce economías. A lo P4 y Estados Unidos, progresivamente se sumaron Canadá, México, Perú, Australia, Vietnam, Malasia y Japón. El gran ausente era, por supuesto, la República Popular China. En términos de política comercial, el argumento era que la parte china no estaba preparada para acceder al exigente conjunto de disciplinas del TPP. Por supuesto, ese razonamiento se podía fundar en que China no aceptaría disciplinas como las que se negociaron en temas como, por ejemplo, disputas entre inversionistas extranjeros y Estados, y derechos de propiedad intelectual. Pero en términos de una interpretación más política, Estados Unidos estaba reivindicando, a través del TPP, un liderazgo económico en el Pacífico, que podía verse como la contraparte comercial del llamado “pivote asiático” de presencia estratégica de Washington en la región.

La respuesta china no se hizo esperar. En la medida que Estados Unidos buscara un acuerdo de integración económica sin la República Popular China, esta economía se convertiría en la gran impulsora de la propuesta FTAAP en el seno de APEC. En APEC 2014, bajo la

presidencia china, la propuesta de un estudio estratégico del avance hacia el objetivo FTAAP constituyó un tema central. Los empresarios organizados en ABAC contribuyeron con un importante estudio que enfatizó temas como las cadenas internacionales de agregación de valor, el comercio de servicios y la economía digital, subrayando que el avance hacia la plena integración económica regional podía darse por una variedad de caminos⁷.

En su informe a los líderes de APEC del año 2016, ABAC identificó como vías posibles hacia un acuerdo FTAAP al TPP, al esquema Regional Comprehensive Economic Partnership (“ASEAN + 6”, o sea el Sudeste Asiático más Japón, Corea, China, Australia, Nueva Zelanda y la India) y –gracias a sugerencias de sus miembros latinoamericanos– agregó a la Alianza del Pacífico⁸.

LA COYUNTURA ACTUAL

Lo que no se vislumbraba al momento de la firma (febrero de 2016 en Auckland, Nueva Zelanda), fue que el TPP pronto sería abandonado por Estados Unidos, que emprendería un rumbo proteccionista desde el inicio de la presidencia de Donald Trump. Este retiro ha dado lugar a un alto grado de incertidumbre acerca del regionalismo en Asia-Pacífico.

Al momento de redactar estas líneas, se consideran distintas alternativas de rescate del pacto, que pasan por un TPP reducido, sin Estados Unidos –de manera permanente o transitoria– o por alguna revisión más profunda, como podría ser una renegociación del acuerdo que permita la participación de China (y eventualmente de otros países⁹).

Otra opción sería una eventual convergencia con el esquema alternativo regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP), cuyo

7 Peter Petri, Christopher Findlay, Michael Plummer y Ganeshan Wignaraja, “The FTAAP Opportunity: A Report to ABAC”, inédito. Octubre, 2015.

8 APEC Business Advisory Council (ABAC). “Quality Growth and Human Development – Report to APEC Economic Leaders 2016. Singapur, APEC Secretariat, Resumen Ejecutivo, p. 11.

9 El Acuerdo Integral y Progresivo para la Asociación Transpacífico (CTPP), finalmente sin Estados Unidos, se suscribió el 8 de marzo de 2018 en Santiago de Chile. Los países integrantes son: Australia, Brunéi, Canadá, Chile, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam.

núcleo son los países de ASEAN, bajo el esquema que se ha conocido como “ASEAN + 6”, como se señaló más arriba.

El avance de la alternativa RCEP se ve bastante difícil: en primer lugar, no podrá llegar muy lejos mientras la India –actor asiático, pero no del Pacífico– mantenga posturas de menor apertura comercial que las prevalecientes entre los miembros de APEC. Segundo, el esquema RCEP se ve, hasta el momento, bastante lejos de concretar un bloque económico efectivo, tanto por la razón recién mencionada como porque la integración del Noreste asiático, a través de un tratado entre China, Corea y Japón, que se considera un paso previo o componente de RCEP, no muestra grandes avances, y en ASEAN, la idea de “comunidad económica”, meta oficial de los miembros de la entidad subregional, aún es una tarea que no se ha completado. En tales condiciones, el desafío de ir más allá y proponer un conjunto de medidas de fusión o convergencia entre lo que queda del TPP y el esquema RCEP, está situada en una agenda de futuro más que en las preocupaciones actuales y de corto plazo de los actores involucrados.

Igualmente, los esfuerzos chinos y de otros para situar un acuerdo amplio del tipo FTAAP como objetivo regional, chocarán con la oposición de Estados Unidos, mientras prevalezcan las actuales condiciones políticas.

El alejamiento de Estados Unidos del acuerdo TPP justifica plantear, además, la interrogante acerca de los próximos pasos que podría dar el gobierno de Donald Trump en el foro APEC, y cómo podrían afectar a este. No cabe duda que el carácter proteccionista-mercantilista de la política comercial de Washington, a partir de enero de 2017, no es compatible con la vocación de libre comercio regional y global de APEC, expresada desde su fundación y especialmente en las metas de Bogor, y reiterada en múltiples declaraciones ministeriales y de los líderes. El riesgo político que enfrenta APEC en esta coyuntura parece ser considerable.

CHILE Y LA IMPORTANCIA DE APEC

Chile ha sido un miembro responsable y moderadamente activo en APEC. Nuestro gobierno y los representantes empresariales en ABAC han concurrido regularmente a las reuniones del foro. La presencia académica, si bien ha sido menor, llegó a alcanzar cierta continuidad.

Chile ha liderado pocos proyectos del foro, pero una pequeña cantidad de iniciativas se ha beneficiado de financiamientos de APEC, lo que ha permitido realizar algunos estudios y seminarios. La conducción chilena de APEC en el año 2004, durante el gobierno del Presidente Ricardo Lagos, se realizó de manera competente, lo que ha sido ampliamente reconocido. La próxima presidencia chilena de APEC 2019 representa un desafío importante.

La participación de Chile en APEC es un elemento central de la política de Estado de inserción de Chile en la vasta región Asia-Pacífico. El beneficio de posicionamiento internacional que da la pertenencia a una agrupación de 21 economías con 2.800 millones de habitantes, que da cuenta del 59% del PGB global y del 49% del comercio internacional (2015), ha sido debidamente apreciado. También es relevante el hecho que las mayores economías del mundo son miembros de APEC, y que de los 21 miembros del foro, nueve son parte de la mayor instancia de coordinación económica global contemporánea, el llamado G-20.

Sin constituir un bloque cerrado (gracias a la política de regionalismo abierto), el comercio exterior de las 21 economías de APEC ha aumentado 6,7 veces entre 1989 y 2015, frente a 5,6 veces en el resto del mundo. Esto evidencia el mayor dinamismo económico de los miembros de APEC. Sin que se pueda sostener que se han buscado artificialmente desviaciones de flujos comerciales, pero sí que se han formado complejas cadenas internacionales de suministro de materias primas, insumo y productos intermedios, se ha llegado a un nivel de comercio intra-APEC del orden de los dos tercios de los intercambios totales de sus miembros. Las desgravaciones arancelarias entre sus integrantes han avanzado significativamente, desde un arancel promedio de 17% en 1989 a un 5,6% en el año 2014. Por supuesto, en la agenda de liberalización de APEC quedan importantes tareas pendientes, como

la eliminación de algunos “*peaks*” arancelarios altísimos para ciertos productos en algunas economías.

El influyente informe anual de la red PECC confirma que los líderes de opinión de la región Asia-Pacífico siguen valorando positivamente la importancia del foro APEC. Si bien en años recientes, probablemente bajo el influjo de la última crisis financiera global, las visiones positivas acerca de APEC se encontraban debilitadas, en el año 2016 el nivel de aprobación del foro llegó a un 67,7%, frente a opiniones negativas de solamente un 12,8%¹⁰.

En lo concerniente a Chile, no cabe duda que la política de apertura del comercio exterior y otras vías de vinculación económica internacional, implementadas de manera consistente en el país, han fortalecido la posición chilena en APEC. El compromiso con esta política fue determinante en la decisión chilena de acoger nuestra economía a la primera meta de Bogor, sin esperar el plazo de diez años adicionales con que cuentan las economías en desarrollo para demostrar un alto grado de apertura económica.

En el terreno de la facilitación, los planes de acción entre 2001 y 2006 cumplieron holgadamente la meta de reducción de los costos del comercio en un 5%. Este éxito se replicó en el período 2007-2010, con ahorros estimados en más de USD 58.000 millones. Así y todo, los esfuerzos de facilitación deben continuar, ya que los desniveles entre los miembros siguen siendo muy grandes. Por ejemplo, desde 2007 APEC propende a que las economías implementen “ventanillas únicas” de comercio exterior (algo similar a lo que se busca entre los miembros de la Alianza del Pacífico), pero no todos los integrantes de APEC se han unido a la iniciativa, y los grados de avance de los participantes son diversos. La tarjeta de viajes de negocios (APEC Business Travel Card, ABTC) simplifica notablemente los desplazamientos internacionales de empresarios y ejecutivos entre los países APEC (principalmente a través de exenciones de visados), pero la cantidad de usuarios, si bien es significativa (alrededor de 160.000), tiene mucho espacio para crecer en el futuro.

10 Pacific Economic Cooperation Council, State of the Region 2016-17. Singapur, PECC, 2017, p. 53. La encuesta correspondiente, única en su género, fue contestada por 743 líderes de opinión de los sectores gubernamental, empresarial y académico de toda la región del Pacífico.

En el ámbito de la cooperación para el desarrollo, la agenda muestra un conjunto de variadas iniciativas, en distintos grados de avance. Los temas van desde la llamada “brecha digital” (un tema donde Taipei Chino se ha distinguido, aportando los “APEC Digital Opportunity Centers”, ADOC), hasta el fortalecimiento de empresas del segmento PyME, de manera que puedan incursionar con mejores perspectivas en los negocios internacionales. Creemos que en este terreno, Chile podría tomar iniciativas en APEC, consistentes con los pasos que viene dando en otros ámbitos de la cooperación para el desarrollo.

El fortalecimiento de la participación latinoamericana en APEC pasa necesariamente por la reactivación de la aspiración colombiana de ingresar al foro. Esta aspiración, de larga data, ha enfrentado el obstáculo de la llamada “moratoria”, en vigor después del ingreso de la Federación Rusa, Vietnam y Perú, en 1998.

Chile ha comprometido su apoyo al ingreso de Colombia a APEC. El tema tiene importancia, especialmente desde que la Alianza del Pacífico enfatizara el objetivo de estrechar relaciones con la región Asia-Pacífico. El hecho que uno de los miembros de la Alianza no tenga participación en el foro APEC debe considerarse una anomalía que debiera superarse cuanto antes. No obstante, a la luz de las sensibilidades en juego en el tema de la moratoria, el asunto se ve complejo. Por otra parte, México, que condujo APEC en el ciclo de trabajo 2002, ha mantenido un perfil muy bajo en el foro. Un papel mexicano más activo sería, sin duda, una contribución relevante en este aspecto. Especialmente en el contexto de las presiones que viene experimentando México por parte de la Administración Trump, un mayor protagonismo mexicano en el foro del Asia-Pacífico podría constituir un factor de equilibrio.

Para todos los miembros de APEC, una parte no menor de la importancia del foro se encuentra en las excelentes oportunidades que brindan las Cumbres para el desarrollo de la diplomacia bilateral, sin las complicaciones y altas exigencias protocolares de las visitas oficiales. Esto es especialmente relevante para los miembros que no son potencias de primer orden, que ven facilitado el acceso de sus líderes políticos a conversaciones con los gobernantes de potencias como Estados Unidos, China, Japón y otros países, gracias a encuentros concertados al margen de las sesiones en las Cumbres de APEC. Esta consideración debiera

también moderar la frecuente crítica a las Cumbres, en el sentido que se trataría de encuentros cuyo contenido ha sido preparado, en gran medida, por instancias burocráticas, que en consecuencia agregarían poco valor específico, privilegiando especialmente las imágenes (como la obligada “photo opportunity” de los líderes, ataviados con una tenida típica del país anfitrión).

En el caso de Chile, el aprovechamiento de estas instancias ha facilitado el desarrollo de una diplomacia a nivel presidencial y ministerial que ha permitido, entre otras materias, avanzar en la estrategia de política comercial del país, que ha enfatizado los acuerdos de libre comercio en Asia-Pacífico.

Más allá de las ya mencionadas reservas de APEC en este ámbito, podría decirse que en el caso chileno se ha logrado constituir un “círculo virtuoso” entre nuestra diplomacia regional en APEC y los entendimientos bilaterales alcanzados con países como China, Japón, Corea, Vietnam, Malasia, Australia y los integrantes del P4 (Singapur, Nueva Zelandia y Brunei).

En el ciclo de trabajo APEC 2019, que constituirá la segunda presidencia chilena del foro, nuestra diplomacia económica regional enfrentará grandes desafíos. Es probable que al iniciarse la presidencia chilena ya se haya acordado un mecanismo de reemplazo del acuerdo TPP, como podría ser un TPP reducido y adaptado a las nuevas circunstancias de ausencia de Estados Unidos. A ello se agrega el riesgo, mencionado más arriba, que la administración del Presidente Trump se niegue a concurrir a consensos necesarios para el avance de la agenda de integración regional. Ante tal eventualidad, una concertación entre miembros relevantes del foro que son aliados de los Estados Unidos –Japón, Australia, Canadá y varias economías del Sudeste asiático– podría intentar un diálogo con las actuales autoridades de Washington para mantener viable el foro. En segundo lugar, corresponderá a Chile liderar un avance hacia la evaluación consensuada de los logros de APEC en el ciclo 2020, año en que se cumplirá la “segunda meta de Bogor” establecida en 1994, esto es, el logro de metas de liberalización comercial y financiera entre los 21 miembros, tanto economías desarrolladas como emergentes. Ese ejercicio técnico y diplomático requerirá aquilatar avances e identificar, de manera objetiva y transparente,

las tareas pendientes, como ya ocurrió el año 2010, bajo presidencia japonesa, cuando se cumplió el plazo de la “primera meta de Bogor” (integración entre economías desarrolladas).

Pero como es obvio, APEC no puede quedarse en las referidas metas, que deberán considerarse más bien como hitos en el camino. La agenda de APEC 2019 deberá concentrarse en una reformulación estratégica de la integración económica regional, con una mirada colectiva enfocada en lo que debería llegar a ser la región hacia el año 2030 y más allá.