

<https://doi.org/10.24201/aap.2020.301>

LA TRAYECTORIA Y EL FUTURO POST 2020 DEL FORO APEC

EUGENIO ANGUIANO ROCH

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9802-5737>

Centro de Investigación y Docencia Económicas

La creación del foro APEC en 1989 ocurrió por casualidad. A principios de ese año los ministerios de relaciones exteriores de Australia y la República de Corea (Corea del Sur) convinieron en hacer un llamado a los países de Asia-Pacífico a fin de buscar cómo hacer avanzar la cooperación regional entre ellos. Quedaban fuera los Estados Unidos y su socio comercial, Canadá, por lo que pronto el gobierno estadounidense hizo el cabildeo necesario para incluir esos dos países en ese proyecto australiano-coreano, con lo cual se configuró un área de la Cuenca del Pacífico compuesta por 10 economías de la ribera occidental y dos de la oriental de tal cuenca.¹ En noviembre de 1989, los ministros de relaciones exteriores y de comercio exterior o sus equivalentes de esos 12 países participaron en una conferencia de dos días efectuada en Canberra. Este cónclave, presidido por el canciller australiano Gareth Evans, terminó con el compromiso de efectuar reuniones ministeriales anuales para debatir sobre los problemas del proteccionismo en las corrientes mundiales de mercancías y flujos financieros a fin de hallar soluciones consensuadas y eficaces; los gobiernos de Singapur y Corea se ofrecieron como sedes para encuentros en los dos años subsiguientes.

De esta manera nació un mecanismo de consultas intergubernamentales que adoptó el nombre de Cooperación Económica en Asia Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés).² Los

¹ Ribera occidental: Australia, Nueva Zelanda, Japón y Corea del Sur más seis miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (Brunéi, Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia). Ribera oriental: Canadá y los Estados Unidos.

² Desde el inicio, el inglés se adoptó como *lingua franca* del mecanismo.

propósitos de este mecanismo, así como su durabilidad y composición regional, se fueron definiendo en las reuniones ministeriales convocadas por el grupo intergubernamental original para los años de 1990 a 1993 en Singapur, Seúl, Bangkok y Seattle.

Así fue como las reuniones adquirieron carácter permanente con un mecanismo de coordinación tripartita —el gobierno sede del primer encuentro, el responsable en organizar el segundo y el que lo haría el año subsiguiente— para definir el tipo y manera en que se acometería la liberación comercial y financiera y otras posibles formas de cooperación, todo lo cual había sido el propósito inicial de las conversaciones sobre cooperación. En cuanto a su composición y definición geográfica, a los 12 miembros fundadores del mecanismo de conferencias se agregaron tres entidades o economías clave: la República Popular China, la entonces colonia británica Hong Kong y la República de China en Taiwán, no reconocida por la ONU como país, por lo que su gobierno debió adoptar el nombre de Taipéi Chino (*Chinese Taipei*). Esto se formalizó en la reunión ministerial de 1991, celebrada en Seúl, y sin duda significó un acto de realismo político muy significativo. A partir de entonces ya no se habló en APEC de países miembro sino de *economías miembro*.

En noviembre de 1993, de 15 que tenía, el mecanismo de cooperación amplió el número de sus integrantes a 17, con el ingreso de México —que acababa de formalizar con los Estados Unidos y Canadá negociaciones para un tratado de libre comercio en América del Norte— y Papúa Nueva Guinea, que fue el *quid pro quo* del Pacífico occidental por la entrada de México a APEC. Por su parte, esta agrupación había establecido sus órganos base, entre ellos una secretaría permanente, y debido a la iniciativa de los Estados Unidos —sede de la reunión anual de ministros del año citado, en la ciudad de Seattle, Washington— se efectuó la primera reunión entre *líderes económicos*, eufemismo para referirse a jefes de Estado o de gobierno. En cuanto a los objetivos de APEC, se consolidaron tres vertientes o “pilares” de la cooperación: liberalización y facilitación de comercio de bienes, de servicios e inversiones, y de cooperación económica y técnica (Ecotech).

Al año siguiente, las conferencias ministerial y de líderes económicos, efectuadas en el pueblo de Bogor, Indonesia, anunciaron la adopción de una meta de largo plazo: alcanzar no más tarde que en 2020 una situación de comercio e inversiones libres y abiertas en Asia-Pacífico. Estas “metas de Bogor”, como se les conoce desde entonces, reflejan una aspiración

intergubernamental entre 21 *economías*³ que forman parte actualmente de APEC: 16 del Pacífico occidental y 5 del oriental. A un año de que se alcance la meta fijada en 1994, se arguye que ha habido avances notables en cuanto a liberalización y facilitación de comercio e inversiones, pero que recientemente han resurgido medidas restrictivas y otros obstáculos al pleno cumplimiento de la metas de Bogor, así como impactos negativos como el de 2018, cuando no fue posible la emisión del ya acostumbrado comunicado conjunto de los líderes económicos, y el de 2019, cuando simplemente se cancelaron a última hora la conferencia ministerial y la de líderes. En el presente trabajo analizamos los avances habidos en conjunto, las características de los acuerdos de liberalización y su futuro.

ÁMBITO INTERNACIONAL EN EL QUE SE DIO EL SURGIMIENTO DE APEC

A fines de la década de 1980 y principios de la siguiente, la economía mundial enfrentaba una serie de altibajos y de burbujas especulativas que deformaban el ciclo económico global con un sesgo claramente desfavorable a las economías en desarrollo a través de relaciones de precios de intercambio negativas para la mayoría de ellas. El endeudamiento de las principales economías avanzadas del mundo por excesivos y constantes déficits fiscales también repercutía negativamente en los países periféricos, que además sufrían en muchos casos de saldos deficitarios endémicos en sus balances en cuenta corriente con el exterior.

Una somera descripción de las principales vicisitudes⁴ por las que pasaba la actividad económica internacional y nacional puede ayudar a comprender mejor el porqué de los cambios abruptos en el entorno mundial.

En 1986 surgió una burbuja bursátil e inmobiliaria en Japón —entonces la segunda economía más importante del globo— que se prolongó hasta 1991 y se considera una de las mayores burbujas especulativas de la historia contemporánea.

³ A las 12 economías fundadoras, las tres que se agregaron en 1991 y las dos de 1993, hay que sumar a Chile, que ingresó en 1994, así como a Rusia, Vietnam y Perú, que lo hicieron en 1998.

⁴ De los años ochenta a los primeros años noventa, las referencias se tomaron de https://en.wikipedia.org/list_of_economic_crises, y de los vínculos de cada caso, pero con una interpretación y redacción propias del autor.

En los Estados Unidos se presentaron crisis de ahorros y préstamos en 1980 y 1990 —*Savings & Loans Crisis*— que condujeron, en el segundo de los años citados, a la quiebra de 747 asociaciones de ahorros y préstamos de las 3 234 que había en ese país. El rescate financiero a las asociaciones que sobrevivieron alcanzó la suma de 87.9 mil millones de dólares, lo que contribuyó a los elevados déficits fiscales de los primeros años noventa. Estas crisis fueron el antecedente de la catástrofe hipotecaria-financiera que brotó en los Estados Unidos y otras economías avanzadas en 2008, transmitiéndose de allí al resto del mundo, cuya economía entró en crisis en 2009, seguida de una prolongada recesión.

A principios de la década de 1990 la mayoría de los países del mundo occidental registraron una recesión económica causada, entre otros factores, por la adopción de políticas monetarias restrictivas por parte de los bancos centrales de los países más influyentes, a los que preocupaba más frenar la inflación que alentar el crecimiento; lo que respondió a la pérdida de confianza de consumidores y empresas provocada por la elevación de los precios del petróleo en 1990 y desatada por la invasión iraquí a Kuwait,⁵ y a la reducción de gastos militares entre las principales potencias, motivados por el fin de la Guerra Fría (y la desaparición de la URSS).

A nivel nacional conviene aquí recordar las crisis económicas de la India en 1991, la crisis bancaria de Finlandia en 1991-1993 y la de Suecia por esos mismos años, y finalmente la crisis de liquidez de México de 1994. Una forma gráfica de mostrar las fluctuaciones de la economía global, regional y nacional es mediante el cuadro 1.

CUADRO 1. PIB real mundial, por regiones y países (variación porcentual anual)

	<i>Promedio 1978-1987</i>	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Mundial	3.3	4.6	3.7	2.6	1.5	2.4	2.4	3.7
Países industriales (23)	2.7	4.3	3.6	2.5	0.8	1.7	0.8	2.8
Estados Unidos	2.7	3.8	3.4	1.3	-1.0	2.7	2.2	3.5
Japón	3.7	6.2	4.8	5.1	4.1	1.1	0.1	0.5
Canadá	3.2	5.0	2.4	-0.2	-1.8	0.8	2.2	4.6
Australia	3.3	4.1	4.4	1.3	-1.2	2.2	3.3	5.5
Nueva Zelanda	2.0	3.9	-1.4	0.1	-3.7	0.3	5.5	3.8
Países en desarrollo (132)	4.5	5.3	4.3	4.3	5.2	6.3	6.2	6.4
África (50)	2.1	3.6	3.4	2.1	1.7	0.7	0.7	2.4

⁵ En promedio, el precio del crudo pasó de USD \$17 por barril en julio de 1990 a USD \$36 en octubre, pero con la derrota de las fuerzas armadas iraquíes pronto volvieron a bajar los precios (datos de precios tomados de https://en.wikipedia.org/wiki/1990_oil_price_shock).

América ¹ (34)	3.1	1.1	1.6	1.1	3.3	2.9	3.1	4.7
México	3.7	1.2	7.3	4.4	3.6	3.4	0.1	3.7
Chile	3.4	7.3	9.4	3.3	7.3	11.0	6.3	4.2
Asia (30)	6.8	9.1	6.1	5.9	7.1	8.7	8.9	8.8
EARI ² (4)	8.1	9.5	6.3	7.1	8.4	5.7	6.3	7.4
China	9.5	11.3	4.1	3.8	9.3	14.2	13.5	11.8
Corea	7.7	11.3	6.4	9.5	9.1	5.1	5.2	8.4
Filipinas	1.8	6.8	6.2	3.0	0.6	—	2.1	4.4
Hong Kong	8.3	8.0	2.6	3.4	5.1	6.3	6.4	5.4
Indonesia	5.2	5.8	9.1	9.0	8.9	7.2	7.3	7.5
Malasia	5.5	8.9	9.2	9.7	8.6	7.8	8.3	9.2
Papúa Nueva Guinea	2.2	2.9	-1.4	-3.0	9.5	11.8	16.6	3.0
Singapur	6.9	11.1	9.6	8.8	6.7	6.0	10.1	10.1
Tailandia	6.4	13.3	12.2	11.6	8.4	7.9	8.4	8.6
Taiwán	8.6	7.3	7.5	4.9	9.2	6.5	6.3	6.4

¹ Todos los países de América Latina menos Cuba y más Antillas Neerlandesas.

² Economías Asiáticas de Reciente Industrialización.

FUENTE: Elaboración propia con datos del FMI. *Perspectivas de la Economía Mundial*, mayo de 1966. Cuadros de las pp. 122, 123, 129, 130, 137 y 138.

Como se observa, el crecimiento mundial declinó en 1990 y 1991 (punto más bajo) arrastrado por una recesión durante esos mismos años en los 23 países industriales que el FMI consideraba entonces como tales (el término más adecuado sería “países desarrollados”), en tanto que las 132 economías en desarrollo mantuvieron un crecimiento anual relativamente constante y superior en casi todos los años del periodo 1988-1994 al registrado en el decenio anterior (1978-1987).

En el cuadro 1 se incluyeron las tasas de crecimiento de 17 de las 18 economías miembro que tenía APEC hasta 1994 (el FMI no incluía entonces a Brunéi Darussalam en sus estadísticas); a las “economías asiáticas de reciente industrialización” se les colocaba en el grupo de “Países en Desarrollo”. Pocos años después se integró a Corea del Sur, Singapur, Hong Kong y Taiwán entre las “economías avanzadas”: las únicas que al finalizar el siglo XX dieron el salto cualitativo de “en desarrollo” a desarrolladas. Por otra parte, mientras que las economías en desarrollo de América entraban a principios de los años noventa a situaciones de lento crecimiento, las de Asia en su conjunto se perfilaban como la región del mundo de más rápido crecimiento, con dos grupos notables: la primera generación de tigres asiáticos —Corea, Singapur, Hong Kong y Taiwán— y la segunda compuesta por Filipinas, Indonesia, Malasia y Tailandia. China se cocinaba aparte: un país en desarrollo que abría su economía al exterior y caminaba de una planificación económica centralizada y compulsiva

a una economía de mercado, con planes indicativos y elevada presencia de empresas no financieras y financieras propiedad del Estado o controladas mayoritariamente por éste.

LA GLOBALIZACIÓN FINANCIERA Y EL COMERCIO INTERNACIONAL DE BIENES Y SERVICIOS NO FACTORIALES

Junto al desempeño de la producción interna bruta global, regional o nacional, mostrada en el cuadro 1, otros dos fenómenos económicos, comerciales y tecnológicos moldearon el entorno mundial en el que se dio la aparición del mecanismo de consultas APEC y sus primeros años de consolidación.

Uno fue la globalización de los mercados de dinero y capitales que comenzó a desarrollarse en la década de 1980, causada por la acumulación de grandes masas de ahorro de los países exportadores de petróleo y su reciclaje en activos financieros nominados en dólares; el crecimiento de los fondos de pensiones de las economías avanzadas o ricas; la consolidación de grandes corporaciones privadas productoras de bienes y servicios, cuyas cajas de tesorería engordaron en forma espectacular; la desregulación de los principales mercados financieros que permitió a los inversionistas institucionales (sociedades mutualistas, bancos de inversión y bancos comerciales, corporaciones privadas y compañías de seguros) operar fuera de los segmentos en los que anteriormente se dividían los mercados, en función de la especialización de actividades; liberación de los movimientos de capitales en economías avanzadas y mercados emergentes; y, sobre todo, la revolución tecnológica en materia de telecomunicaciones, sistemas de cómputo y en las tecnologías de la información (Anguiano, 2012, pp. 113-123).

El otro fenómeno fue al avance en la formación de zonas de libre comercio, uniones aduaneras y mercados comunes que constituyeron una solución subóptima (*second best solution*) a la falta de un verdaderamente libre comercio mundial de bienes y de servicios no factoriales como el capital y el trabajo. En esta formación de bloques comerciales o económicos iba a la cabeza la Comunidad Económica Europea, que había pasado de seis países miembros en 1957 a 12 en 1986 y se había convertido mediante el Tratado de

Maastricht (1993) en Comunidad Europea, cuyo objetivo era la integración económica y política.

Por otro lado, en el seno del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) se había lanzado desde 1986, en una conferencia efectuada en Punta del Este, la octava ronda de negociaciones comerciales multilaterales —llamada Ronda Uruguay— a fin de avanzar en la eliminación o reducción de aranceles y otros obstáculos no arancelarios al comercio internacional. Esta Ronda Uruguay concluyó siete años después gracias, en gran parte, a que las economías miembro de APEC lograron destrabar entre ellas algunos de los puntos sustantivos que tenían paralizadas las negociaciones multilaterales. Así, en diciembre de 1993, en Marrakech, Marruecos, 123 países firmaron un acuerdo general sobre liberalización comercial, y otro para convertir al GATT en la Organización Mundial de Comercio (OMC).

LA GESTACIÓN DE APEC, SUS OBJETIVOS PRIMIGENIOS Y LA NATURALEZA DE SU MECÁNICA OPERATIVA

A fines de enero de 1989 el primer ministro laborista australiano, Bob Hawke, en un discurso de ocasión pronunciado en las Asociaciones de Hombres de Negocios de Corea del Sur, propuso la creación de un foro regional destinado a “desarrollar una capacidad de análisis y consulta sobre temas económicos y sociales” (Anguiano, 2000, p. 23),⁶ en el que participarían Corea, Japón, Australia y Nueva Zelanda, y eventualmente otros países del sudeste asiático. Se omitió mencionar a los Estados Unidos y Canadá, que habían adoptado un acuerdo bilateral de libre comercio. Esta omisión causó escozor en la recién establecida administración del presidente George H. W. Bush, la que de inmediato lanzó una rápida ofensiva diplomática que condujo a la incorporación de las dos economías avanzadas del Pacífico oriental en el proyecto australiano-coreano (el presidente Roh Tae-woo había abrazado de inmediato la idea de Hawke).

⁶ Transcripción completa del discurso disponible en “Speech by the Prime Ministerial Luncheon of Korean Business Associations ‘Regional Co-operation: Challenges for Korea and Australia’, 31 January 1989”: <https://pmtranscripts.pmc.gov.au/release/transcript-7475>.

En las deliberaciones intergubernamentales desahogadas entre expertos (“altos funcionarios”) y luego entre ministros de exteriores y economía/comercio, se llegó a la definición de que el foro APEC no buscaría la formalización de un grupo de integración comercial o económica, sino de un sistema para acordar la cooperación para la liberalización comercial. Ésta tendría, por tanto, la característica de ser una cooperación no vinculante, unilateral (no negociada en términos de *quid pro quo*) y abierta a terceras economías. Se buscó la reducción de aranceles y obstáculos no arancelarios al intercambio comercial de bienes entre los miembros de APEC y la adopción de medidas que facilitarían dicho intercambio (simplificación aduanera, unificación de reglas y estándares, etc.). Simultáneamente se acometió la adopción de acciones que procurasen la liberalización y facilitación de las inversiones dentro de APEC y de éste con el resto del mundo. Y se abrió el camino para la cooperación económica y técnica en sectores o grupos de actividad que son determinantes para el crecimiento del intercambio comercial y financiero (grupos “Ecotech” como los de energía, turismo y muchos más).

En la práctica, cada miembro de APEC puso sobre la mesa los productos y servicios que había negociado en la Ronda Uruguay del GATT, como su oferta unilateral a los otros miembros de APEC para la liberación comercial. Las economías que no eran parte del GATT, como la china, debieron seleccionar los productos que desgravarían y los tiempos para hacerlo. A esto se le llamó “planes de acción individual” (IAP); como varias economías de APEC tenían tratados comerciales regionales o acuerdos de libre comercio (RTA/FTA, por sus siglas en inglés) entre algunas de ellas y con terceros países, los bienes sujetos a liberalización en esos acuerdos regionales formales se extendieron al resto de las economías miembros de APEC, lo que se denominó “planes colectivos de acción”. En cuanto a acciones para la facilitación del comercio, liberalización y facilitación de inversiones y cooperación económica y técnica (“Ecotechs”), las aportaciones individuales fueron gradualmente consensuadas en el foro APEC para formar un cúmulo de tareas colectivas de cooperación.

El legendario primer ministro de Singapur,⁷ Lee Kuan Yew, definió en 1991 con claridad la naturaleza de APEC, al destacar que sus miembros no intentarían acometer ningún

⁷ Lo sería desde el 5 de junio de 1959 hasta el 28 de noviembre de 1990 (Singapur se separó de la Federación Malaya en 1965); ministro mayor desde 1990 hasta el 12 de agosto de 2004 y ministro mentor desde agosto de 2004 hasta el 25 de mayo de 2011.

proceso de integración económica formal, sino que serían “ciudadanos obedientes del GATT” y del régimen de libre comercio, “y se opondrían a la formación de bloques económicos” (Anguiano, 2000, p. 35).

En 1993, los Estados Unidos serían la economía anfitriona para la conferencia anual de ministros. Su nuevo presidente, William Clinton (tomó posesión el 20 de enero de ese año), había decidido poner APEC como un foro en el que la diplomacia de su país pudiese desarrollar un enfoque político multilateral en Asia-Pacífico, a partir de los acuerdos informales de cooperación económica que se venían tejiendo allí. Para ello convocó a una reunión cumbre (jefes de Estado o gobierno), para la que hubo cierta resistencia por parte de Japón y Malasia. Finalmente, este encuentro de los *líderes económicos* (como se llamó a los dirigentes) de APEC tuvo lugar el 20 de noviembre de 1993 en la isla Blake, de la ciudad de Seattle, estado de Washington. A partir de entonces el nivel gubernamental de APEC se elevó a su máximo nivel político y desde ese momento se efectúa después de concluida la reunión de ministros. Las declaraciones de los líderes constituyen la guía de acción política fundamental, mientras que las ministeriales reflejan la marcha de las acciones de cooperación y de organización de APEC.

En lo que respecta a la liberalización y facilitación de comercio e inversiones, en noviembre de 1993 se ratificaron los compromisos de liberar de manera consensuada y no obligatoria los intercambios de mercancías, servicios e inversiones en el seno de APEC. Conviene reproducir en su idioma original lo que la *1993 Leaders' Declaration* señaló respecto a esos temas:

The foundation of our [APEC] economic growth has been the open multilateral trading system. Therefore, we pledge our utmost efforts to bring the Uruguay Round to a successful conclusion by December 15. [...] Increased participation by APEC economies in a strengthened GATT system also will facilitate greater regional cooperation

We continue to reduce trade and investment barriers so that our trade expands within the region and with the world and goods, services, capital investment flow freely among our economies [...]

We welcome the challenge presented to us in the report of the APEC Eminent Persons Group to achieve free trade in the Asia Pacific, advance global trade liberalization and launch concrete programs to move us toward those long-term goals. [...]

We agree to convene a meeting of APEC Finance Ministers to consult on broad economic issues including macroeconomic developments and capital flows (APEC, 1993).

La orientación es clara: el objetivo de APEC no es la formación de acuerdos comerciales o económicos formales, sino contribuir a la liberalización del comercio de bienes, servicios e inversiones globales a través de la cooperación entre 17 economías que eran parte del foro en 1993 y las 21 que suman en la actualidad; cooperación para liberalizar los flujos comerciales y económicos entre esas economías. Un mecanismo que ciertamente tiene limitaciones en lograr aquellos objetivos, en tanto se trata de la adopción de medidas espontáneas, no vinculantes y abiertas a terceros: la lógica es que si ese número limitado de economías, pero importante en cuanto a valor de los PIB y el tamaño de las poblaciones sumadas, logra liberar mercados, ello repercutirá favorablemente allí donde dicha liberalización sí es negociada de forma compensatoria, como en la OMC.

LA DECLARACIÓN DE BOGOR DE 1994

El gobierno de Indonesia fungió como sede de las reuniones centrales de APEC en 1994: las del grupo de altos funcionarios, la ministerial (relaciones exteriores y comercio exterior o equivalente; hay otras reuniones ministeriales de carácter sectorial) y la cumbre de líderes. Como en los casos de sedes anteriores, el jefe de Estado del país anfitrión desempeñó un papel estelar. Haji Mohammad Soeharto o Suharto se hallaba entonces en su vigésimo séptimo año como presidente —Indonesia tenía la mayor población de musulmanes del mundo—, cargo que asumió en 1967 como general y jefe del grupo militar que ese mismo año había dado un contragolpe de Estado en Indonesia. La repetición de una convocatoria para el segundo encuentro de líderes, después del celebrado en la Isla Blake en 1994, consolidó la costumbre de que el mecanismo de APEC tuviese al final de cada año de sus actividades de cooperación una reunión cumbre. Su valor, no sobra repetirlo, es simplemente dar fuerza política al diálogo de ese foro, cuyo órgano operativo supremo es la reunión de ministros de exteriores y comercio exterior o economía. Los líderes de APEC, todos ellos jefes de Estado o de gobierno, con la excepción de Taipéi Chino⁸ (o de otros funcionarios cuando

⁸ El gobierno de Beijing no ha permitido que Taiwán esté representado por su jefe de Estado o de gobierno, para subrayar su posición de no reconocimiento de la República de China como país independiente.

no pueden acudir presidentes o premieres), se encuentran en un cónclave de carácter informal.

En el encuentro ministerial de 1994, que tuvo lugar en Yakarta, capital de Indonesia, los días 11 y 12 de noviembre, los ministros emitieron, como de costumbre, una declaración sobre los asuntos desahogados durante los meses anteriores por el grupo de altos funcionarios, por ministros sectoriales de APEC y otras instancias. Chile se incorporó al foro —tal como se había anunciado en noviembre del año anterior—, elevando así a 18 el número de *economías* integrantes de APEC. El Grupo de Personas Eminentes presentó durante 1994 su segundo y último informe, y una de sus más importantes sugerencias fue recogida por los ministros: una declaración de APEC sobre objetivos y metas de la cooperación para la liberalización del comercio y las inversiones.

Los líderes de APEC sesionaron poco después en el poblado de Bogor, cercano a Yakarta, y emitieron su consabida *Bogor Declaration*, fechada el 15 de noviembre.

Lo esencial de esa declaración de *líderes* puede resumirse de la siguiente forma. El fortalecimiento de la cooperación económica en APEC estará basado en una asociación entre iguales, con responsabilidad compartida, respeto mutuo, interés y beneficio comunes. APEC asumirá el liderazgo en el mejoramiento del sistema multilateral de comercio, la liberalización del comercio y la inversión en la región de Asia-Pacífico y la cooperación para el desarrollo en Asia-Pacífico.

Los *líderes* acordaron que la meta de lograr un comercio e inversión libres y abiertos es 2020, pero como en la región existen diferentes niveles de desarrollo económico, se fijó 2010 como el año en que los países industrializados cumplieran los objetivos de liberalización y diez años después las economías en desarrollo harían lo mismo. Los *líderes* de APEC reiteraron su fuerte oposición a la creación de un bloque económico cerrado que prevenga la búsqueda de un libre comercio global. También reiteraron que las acciones para alcanzar los objetivos de liberalización se determinarían mediante la construcción de consensos y de voluntades unilaterales de las economías miembro de APEC (APEC, 1994).

HITOS EN LA MARCHA HACIA EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE BOGOR

El objetivo de largo plazo de Bogor, de alcanzar un sistema de comercio e inversiones abierto y libre, tiene características que deben considerarse siempre. En primer lugar, en esos objetivos no se prescriben acciones para la apertura y liberalización sino guías para alcanzarla. En este contexto, las economías integrantes de APEC pueden implementar políticas unilaterales o bien engancharse en enfoques de negociación bilateral, regional o multilateral, siempre y cuando esos enfoques sean consistentes con las reglas del GATT/OMC.

En 1995 se desarrolló en APEC la *Agenda de Acción de Osaka*, que provee directrices para 15 áreas en las que se busca reducir obstáculos arancelarios y no arancelarios al libre comercio e inversiones. A partir de entonces se requiere a las economías miembro de APEC que proporcionen planes individuales de acción (IAP) cada dos años, en los que se informen los avances en cada una de esas 15 áreas clave, así como sus progresos planeados para el futuro. Estos IAP constituyen las fuentes primarias para evaluar el progreso general hacia la meta de 2010 y 2020, complementadas con informaciones de organismos internacionales y otras fuentes oficiales de información.

Además de esas valoraciones periódicas ha habido otras revisiones especiales, como un examen de medio plazo elaborado en 2005 (*A Mid-term Stocktake of Progress*); otro en 2010 (*The Report on APEC's Progress Towards the Bogor Goals*) que en general encontró progreso en materia de liberalización y facilitación del comercio y la inversión, aunque en algunas áreas se mantenía la resistencia a reformar resabios proteccionistas; así se evadía la claridad en el mensaje que debió señalar que la meta de liberalización entre las economías desarrolladas no se había cumplido por completo. En 2011, el Grupo de Altos Funcionarios condujo otra evaluación sobre el avance hacia las metas de Bogor y se comprometió a repetir el ejercicio evaluador cada dos años. Hasta la fecha se han realizado las evaluaciones de 2016 y 2018; se tomarán los resultados del segundo año incluidos en dos informes (APEC Tablero, 2018; Progreso, 2018) para apuntar conclusiones respecto al grado de cumplimiento del objetivo de Bogor y que presumiblemente éste se logre hacia fines de 2020.

La evaluación del avance registrado en materia de reducción arancelaria y de obstáculos no arancelarios al comercio de bienes y servicios, así como la facilitación de dicho comercio y de los flujos de inversión entre las economías miembro de APEC —que en 1998 aumentaron con el ingreso de Perú, Rusia y Vietnam para llegar a las 21 economías que hasta la fecha integran ese foro de Asia Pacífico— lo hace la Unidad de Apoyo a las Políticas (PSU) de la Secretaría de APEC, en los dos tipos de informes citados antes.

El que aquí se denomina “Tablero” tiene como título completo *APEC’s Bogor Goals Dashboard*. Su propósito es proveer datos fáciles de entender que sirvan para rastrear áreas clave en el fomento de una mayor integración económica regional; los datos e indicadores que se utilizan en este *dashboard* “no necesariamente reflejan las opiniones de la Secretaría de APEC ni de las economías miembro” (Tablero, 2018, p. i), pero esas cifras son un instrumento muy útil para la valoración del avance de las economías miembro y de la región de APEC hacia el logro de las metas de Bogor en 2020. Para los cálculos de niveles arancelarios Nación más Favorecida (MFN), se utilizan hasta seis dígitos del Sistema Tarifario Internacional Armonizado (HS, por sus siglas en inglés), adoptado desde 1988, y las cifras sólo cubren promedios de APEC (las 21 economías) por líneas de productos y tipos de operaciones (importaciones o exportaciones).

El cuadro 2 recoge los datos de 15 áreas del comercio de bienes, tres de servicios y dos de inversión, tanto del avance en la reducción de barreras arancelarias como no arancelarias en la región de APEC. Nótese que los aranceles promedio de APEC son más bajos para productos no agrícolas y del doble de éstos para los agrícolas; también que de 2010 a 2017 la liberalización arancelaria prácticamente se estancó.

CUADRO 2. Tablero-Metas de Bogor (noviembre de 2018)

APEC	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Comercio bienes</i>										
Tarifa NMF aplicada (HS 6 dígitos)	6.6	6.2	5.8	5.7	5.7	5.8	5.6	5.5	5.5	5.3
Tarifa agricultura (HS 6 dígitos)	13.1	12.0	11.8	12.2	12.0	12.2	11.9	11.8	11.7	11.4
Tarifa no-agrícola (HS 6 dígitos)	5.7	5.3	4.9	4.7	4.7	4.7	4.6	4.5	4.5	4.4
Tarifa cero líneas de productos (%)	43.4	43.1	45.5	45.3	45.4	45.5	45.4	46.9	46.9	47.9

Tarifa cero importaciones (%)	56.1	59.0	59.6	60.2	60.2	60.0	60.3	59.7	58.4	ND
% bienes con tarifas $\geq 10\%$	16.2	15.8	14.7	14.1	14.2	14.4	13.8	13.6	13.4	13.1
No <i>ad-valorem</i> líneas de productos (%)	2.2	1.9	1.9	2.0	2.0	1.9	1.9	1.8	1.8	1.8
Importaciones no <i>ad-valorem</i> (%)	2.3	2.5	2.3	2.4	1.4	2.4	2.4	2.2	2.0	ND
Índice comportamiento logístico total (1 = bajo, 5 = alto)	3.35	3.38	ND	3.39	ND	3.42	ND	3.38	ND	3.36
Tiempo espera para exportar (horas)	ND	ND	ND	ND	ND	ND	70.1	70.2	67.6	65.6
Tiempo espera para importar (horas)	ND	ND	ND	ND	ND	ND	89.2	89.3	87.1	85.5
Costo de exportar (USD por contenedor)							443.1	443.1	441.6	436.0
Costo de importar (USD por contenedor)							495.0	494.6	494.6	492.2
Documentos para exportar (número)	4.8	4.8	4.8	4.7	4.7	4.7	4.7	ND	ND	ND
Documentos para importar (número)	6.0	5.8	5.7	5.7	5.6	5.6	5.6	ND	ND	ND
<i>Servicios</i>										
Sectores con obligaciones GATS	77	77	77	77	79	79	79	79	79	79
Las “mejores” obligaciones de RTA/FTA (0 = nada, 100 = pleno) en todos los sectores	51.03	56.93	56.95	56.95	57.30	ND	ND	ND	ND	ND
No. RTA/FTA con compromisos en servicios	53-91	65-103	70-108	78-121	85-130	93-140	99-147	108-156	112-160	115-164
<i>Inversión</i>										
Prevalece propiedad extranjera (1 = muy raro, 7 = alta)	5.3	5.2	5.1	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	4.9	4.9
Reglas que impactan a IED (1 = muy raro, 7 = alto)	5.4	5.2	5.0	5.0	5.0	4.9	4.9	4.8	4.8	4.8

ND = No disponible.

FUENTE: APEC Tablero, p. 2.

En general, puede decirse que para 2017 se había registrado un avance importante en la liberalización y facilitación del comercio de bienes y servicios, lo que auguraba el cumplimiento de las metas de Bogor de que para 2020 se lograra la eliminación técnica

total de obstáculos arancelarios y no arancelarios al intercambio comercial, de servicios y de inversión de la región Asia-Pacífico. La forma, como parece próximo a alcanzarse ese logro, es muy peculiar ya que el foro de APEC no cuenta con un mecanismo de negociación comercial o financiera como de los bloques formales, en particular los tratados comerciales regionales (RTA) o los tratados de libre comercio (FTA). Sin embargo, como se señala más adelante, el progreso en la inventada y artificial región de Asia Pacífico⁹ ha sido el resultado indirecto de otros procesos formales de integración, de carácter bilateral o multilateral. Pero eso, junto a otros factores políticos que apuntan a la obstrucción de los futuros acuerdos de cooperación entre las 21 economías que forman APEC, se aborda en páginas posteriores. Antes conviene revisar someramente el diagnóstico oficial de la Secretaría de APEC, avalado por los gobiernos de las economías que integran ese foro, por lo menos previamente a la aparición del fenómeno Trump.

La PSU que produce los informes de tablero sobre los avances hacia las metas de Bogor genera también el informe anual oficial a propósito del progreso habido en APEC hacia el cumplimiento de tales metas, intitulado *APEC's Bogor Goals Progress Report*, cuyo número más reciente es el de noviembre de 2018. Como casi todos los documentos elaborados por el PSU u otros órganos de la Secretaría de APEC, éste —referido a los avances hacia las metas de Bogor— adolece de una redacción demasiado esquiva, y por eso pareciera que hay demasiada complacencia de la burocracia de APEC cuando se trata de evaluar resultados. Por tal razón se presenta a continuación un resumen que trata de ser más directo que la redacción oficial en inglés sobre los avances y estancamiento habidos hasta el 3 de septiembre de 2018 en el camino hacia una plena liberalización y facilitación del comercio de bienes y servicios y de la libre movilidad de la inversión. El texto del *APEC's Bogor Goals Progress Report* arranca con un resumen intitulado “Highlights of Achievements and Areas for Improvement” (Progreso, 2018, p. 1) que destaca lo siguiente:

- El promedio tarifario NMF más bajo de APEC ha sido 3.5%, pero las tarifas para productos agrícolas son más de dos veces mayores que las impuestas a los bienes no

⁹ Desde un punto de vista estrictamente geográfico, la región Asia-Pacífico incluye a todos los países asiáticos con costas en la orilla meridional del océano Pacífico; el foro de APEC no incluye a todos esos países y territorios, pero agrega cinco países americanos con costas en el Pacífico oriental. Tampoco la “región” del APEC comprende a todas las *economías* de la cuenca del Pacífico.

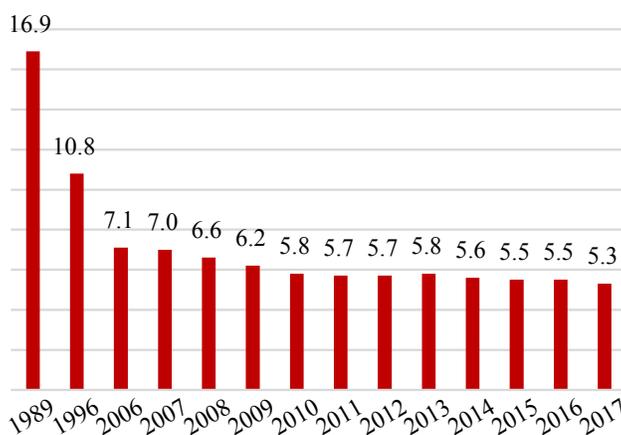
agrícolas (esto coincide con el informe de la Tabla o *dashboard* porque ambos documentos están elaborados por la misma oficina).

- Las políticas sobre servicios han sido “mixtas”. Mientras que en algunas áreas se eliminaron restricciones contra proveedores extranjeros de servicios en muchas economías y sectores, en otras como comunicaciones, seguros, pagos electrónicos para procesamiento de servicios, las restricciones han aumentado.
- Existe la percepción de que las condiciones para las inversiones extranjeras han empeorado en fechas recientes, con argumentos de que se cuidan “intereses estratégicos”.
- Continúan los esfuerzos por alinearse con las reglas internacionales y hay participación [de las economías de APEC] en organizaciones internacionales de normalización.
- Ha aumentado la preocupación relativa al uso de temas sanitarios y fitosanitarios como barreras al comercio.
- Debido a que todas las economías de APEC han ratificado el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC, en vigor desde el 22 de febrero de 2017, ha habido disminuciones en tiempo y costo de las operaciones de comercio hacia y procedentes de APEC, y se han adoptado otras medidas de facilitación del comercio como ventanilla única y operadores económicos autorizados (se supone que calificados).
- Se han reportado modificaciones a leyes y reglamentos que fortalecerían la propiedad intelectual.
- Hay nuevas iniciativas en políticas de competencia lo que apuntaría a “revertir el abuso del poder [monopólico] en el mercado y en la evaluación de las fusiones y adquisiciones”.
- Todas las economías han tomado nota del protocolo que modifica los acuerdos TRIPS (*Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights*).
- Mayor cooperación en patentes, incluidos los acuerdos entre oficinas de patentes para acelerar su examen (acuerdos llamados *Patent Prosecution Highways*).
- De manera creciente, los acuerdos regionales de comercio (RTA) y los tratados de libre comercio (FTA) recientes incorporan provisiones sobre empresas de propiedad estatal.

- Esfuerzos por aumentar la transparencia en las licitaciones gubernamentales y en el uso de portales electrónicos para los licitadores.
- Siguen siendo comunes las restricciones para licitadores extranjeros, lo mismo que la práctica de que los gobiernos dejen fuera a extranjeros en licitaciones para PYMES.
- Políticas que reduzcan la carga regulatoria y avances en la región de APEC para hacer negocios de manera más fácil, rápida y barata.
- Mecanismos alternativos para la solución de disputas *in situ*. Esfuerzos en algunas economías de APEC por implantar o mejorar sistemas en línea para la solución de disputas.
- Aumento de Tarjetas de Viajes de Negocios APEC (ABTC, por su acrónimo en inglés) y adopción de sistemas que faciliten el paso por migración.

La traducción al español y su adaptación a un lenguaje que pretende ser más claro tiene por objeto resaltar lo complejo de una valoración en materia de avances en la liberalización y facilitación del comercio de bienes, servicios e inversión, así como el hecho de que tales avances son fruto no tanto de la voluntad de cooperación dentro de APEC sino del progreso (o falta del mismo) registrado en la OMC y en procesos regionales de integración o de libre comercio en los que participan una o más de las economías de APEC. En el siguiente inciso se vuelve a tratar estos aspectos, pero antes conviene ver las tendencias de la siguiente gráfica.

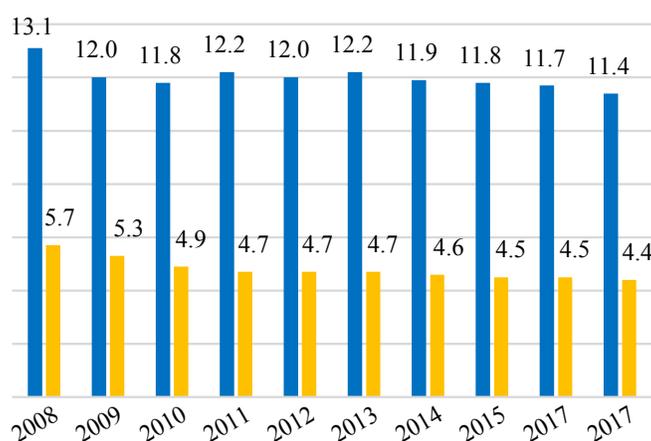
GRÁFICA 1. Tarifas arancelarias SMF promedio vigentes en la región de APEC



FUENTE: APEC Progreso (2018), p. 2; gráfica 1 (parte izquierda).

Si el régimen tarifario es un indicador sustituto adecuado para medir la liberalización del comercio, entonces resulta muy evidente que en la convencionalmente llamada región de APEC ha habido un notable progreso entre 1989 —año de la primera reunión de ministros de relaciones exteriores y comercio exterior o equivalentes de 12 países del este y sudeste asiáticos, Oceanía y América del Norte— y 2017, cuando APEC contaba con 21 economías miembro. También es claro el sesgo proteccionista de los productos agrícolas y el hecho de que de 2010 a 2017 se ha estancado la reducción de aranceles en general, como puede apreciarse en la gráfica 2 (parte derecha). Las gráficas 1 y 2 son traducciones y adaptaciones del “Chart 1 – Average MFN Tariffs in the APEC Region” de la página 2 del documento de la Unidad de Apoyo a Políticas de la Secretaría de APEC, intitulado *APEC’s Bogor Goal Progress Report*.

GRÁFICA 2. Tarifas arancelarias NMF promedios en la región de APEC para productos agrícolas y no agrícolas



FUENTE: APEC Progreso (2018), p. 2; gráfica 1 (parte derecha).

TENDENCIAS DE LA LIBERALIZACIÓN ECONÓMICA GESTADA EN ACUERDOS FORMALS ENTRE PAÍSES Y ECONOMÍAS

Dos grandes hechos de política comercial han incidido principalmente en la marcha hacia el logro de las metas de Bogor en 2020. El primero de ellos fue el lanzamiento de la Ronda de Doha en el seno de la OMC en noviembre de 2001, un mes antes del ingreso de China Popular

a esa organización, y el otro, el aumento de acuerdos regionales de comercio (RTA) y acuerdos de libre comercio (FTA) en los que por lo menos participa una economía de APEC.

En cuanto al Programa de Doha para el Desarrollo, adoptado en una reunión ministerial celebrada en Qatar, se señaló que el objeto era “lograr una importante reforma del sistema de comercio internacional mediante el establecimiento de medidas encaminadas a reducir los obstáculos al comercio y de normas comerciales revisadas” (Ronda de Doha, 2019, p. 1). El proceso negociador fue muy ambicioso porque, primero, todos los miembros de la OMC participarían en él; segundo, las decisiones se zanjarían por consenso y no por la regla de la mayoría, como había ocurrido en las rondas de negociaciones comerciales multilaterales del GATT, y, tercero, no habría espacio para subacuerdos, sino lo que se denomina un “todo único... Nada está acordado hasta que todo esté acordado” (Ronda de Doha, 2019, p. 1). El objetivo de Doha era concluir el proceso en enero de 2005, pero esa fecha se postergó a 2006 sólo para que en junio de ese año las negociaciones se suspendieran *sine die* ante la negativa de los Estados Unidos y la Unión Europea de reducir sus subsidios o aranceles a la agricultura (Amadeo, 2019, p. 1).

Se acordó que las negociaciones cubrieran unas 20 esferas, que pueden agruparse en 10 categorías:

1. agricultura (reducción de subsidios, de tarifas para importación de alimentos y eliminación de subsidios para exportaciones de alimentos);
2. acceso a mercados no agrícolas;
3. servicios (claridad en la reglamentación y regulación de proveedores extranjeros);
4. reglas (apretar las concernientes a *antidumping* y otras reglas);
5. propiedad intelectual;
6. comercio y medio ambiente;
7. facilitación de comercio (estandarizar costos aduaneros, documentación y trámites);
8. tratamientos especiales y diferenciales;
9. solución de controversias, y
10. comercio electrónico.

Como se aprecia en ese conciso listado, hay similitud entre los temas abordados en las negociaciones multilaterales de Doha y los abordados en APEC bajo el concepto de cooperación voluntaria no negociada.

La postergación indefinida del cumplimiento de un acuerdo de “todo único” es sin duda un fracaso de la OMC, por más que grupos de países ya hayan adoptado en sus mecanismos y reglamentaciones nacionales varios elementos que fueron aceptados por consenso en algunas de las esferas cubiertas por la Ronda de Doha. Pero varios autores han escrito ya sobre “el colapso” de esa Ronda, como Andrew Charlton (CentrePiece, 2006), o sobre “la falla” de esas negociaciones comerciales multilaterales, como la califica la experta Kimberly Amadeo (Amadeo, 2019, pp. 7-8), de quien se toman varios razonamientos para la elaboración de los siguientes dos párrafos.

La causa principal del colapso de las negociaciones de Doha fue que los Estados Unidos y la Unión Europea no estuvieron dispuestos a terminar con sus subsidios a la agricultura, pero hubo otros factores que contribuyeron al mismo resultado, como las renuencias de China, India y Brasil para apoyar con más firmeza un acuerdo de todos los elementos bajo discusión. Por otra parte, los Estados Unidos, Japón y China debieron aceptar que sus “guerras cambiarias” estaban exportando inflación a otros países, como Brasil e India.

Finalmente, en Doha debió haberse enarbolado más claramente la zanahoria —reglamentos más liberales para la exportación de servicios—, lo cual hubiera atraído más a los Estados Unidos y a otros países desarrollados a un acuerdo global de servicios, en vez de que ellos se aferraran a sus propios esquemas de facilitación de servicios (el garrote).

Respecto a los acuerdos formales de integración comercial (RTA y FTA), es lógico percibir su impacto en el proceso de liberalización y facilitación de comercio de bienes y servicios. Si, por ejemplo, México, los Estados Unidos y Canadá tienen desde 1994 un tratado de libre comercio —revisado y actualizado a principios de 2019 pero cuya ratificación por los respectivos poderes legislativos está pendiente—, los frutos que ese tratado tenga sobre la eliminación de obstáculos al comercio triangular se transfieren como cláusula de nación más favorecida al grupo de APEC, porque así se acordó voluntariamente en esa peculiar

región. Y lo mismo puede decirse de otros tratados internacionales en los que participe al menos una economía miembro de APEC.

Esta forma de trasladar resultados de acuerdos comerciales distintos a los de APEC ha llevado a considerar que los acuerdos regionales de comercio o tratados de libre comercio en los que participen una o más economías de la región de Asia-Pacífico constituyen “[una herramienta] para disparar reformas estructurales y fomentar el crecimiento y el desarrollo” (Resultados RTA-FTA, 2018, p. 3). Lo cierto es que dichas formas de integración han crecido de manera muy rápida entre 1990 y 2017, de acuerdo con el informe citado entre paréntesis, de casi cero tratados comerciales en el primero de los años mencionados a 175 tratados firmados en 2017, de los que 164 estaban en vigor. De ellos, 66 eran tratados comerciales “intra-APEC” suscritos y 63 en función obligatoria (Resultados RTA-FTA, 2018, p. 4, gráfica 2.1). Entre 2000 y 2017 el número de esos instrumentos comerciales se cuadruplicó, justo entre el lanzamiento de la Ronda Doha y las fechas marcadas para su finalización, más los años que inmediatamente le siguieron (Resultados RTA-FTA, 2018, p. 4, gráfica 2.1). El uso de los acuerdos de libre comercio ha sido el preferido por las economías de APEC para profundizar su interdependencia comercial con otras economías dentro y fuera de esa región. Excepciones a esa preferencia son la Unión Económica Eurasiática —una unión aduanera—, a la que pertenecen la Federación Rusa y la Comunidad Andina, que pretende alcanzar el estatus de mercado común y de la cual Perú es parte. Pero la mayoría de los esquemas de integración son tratados de libre comercio o zonas regionales de libre comercio, algunas con cláusulas para la movilidad parcial de los factores de producción, trabajo y capital.

Es difícil medir los efectos de ese verdadero *spaghetti bowl* que resultaría de una representación gráfica de la multitud de RTA y FTA en los que participan casi todas las 21 economías de APEC, pero la Unidad de Apoyo a Políticas de la Secretaría de APEC despliega un esfuerzo metodológico encomiable —aunque quizá no del todo convincente como una relación de causalidad inapelable— para calcular flujos comerciales derivados de combinaciones de pares o binomios de economías de APEC que participan en acuerdos formales de libre comercio y comparar eso con los flujos comerciales entre esos binomios. En el siguiente cuadro, traducido del inglés, se muestran los resultados de esas correlaciones.

CUADRO 3. Comercio intra-APEC por pares de economía cubiertas por RTA/FTA

<i>Año</i>	<i>Posibles pares de comercio dentro de APEC</i>	<i>Pares dentro de APEC con RTA/FTA</i>	<i>% del comercio dentro de APEC por pares con RTA/FTA</i>	<i>Flujos de comercio dentro de APEC (miles de millones de USD)</i>	<i>Flujos de comercio dentro de APEC por pares con RTA/FTA (miles millones de USD)</i>	<i>% de flujos de comercio dentro de APEC por pares con RTA/FTA</i>
1997	210	28	13.3	1 884.8	603.9	32.0
2007	210	62	29.5	4 197.8	2 052.6	48.9
2017	210	101	48.1	6 144.5	3 907.8	63.6

¹ RTA: acuerdos regionales de comercio.

² FTA: acuerdos de libre comercio.

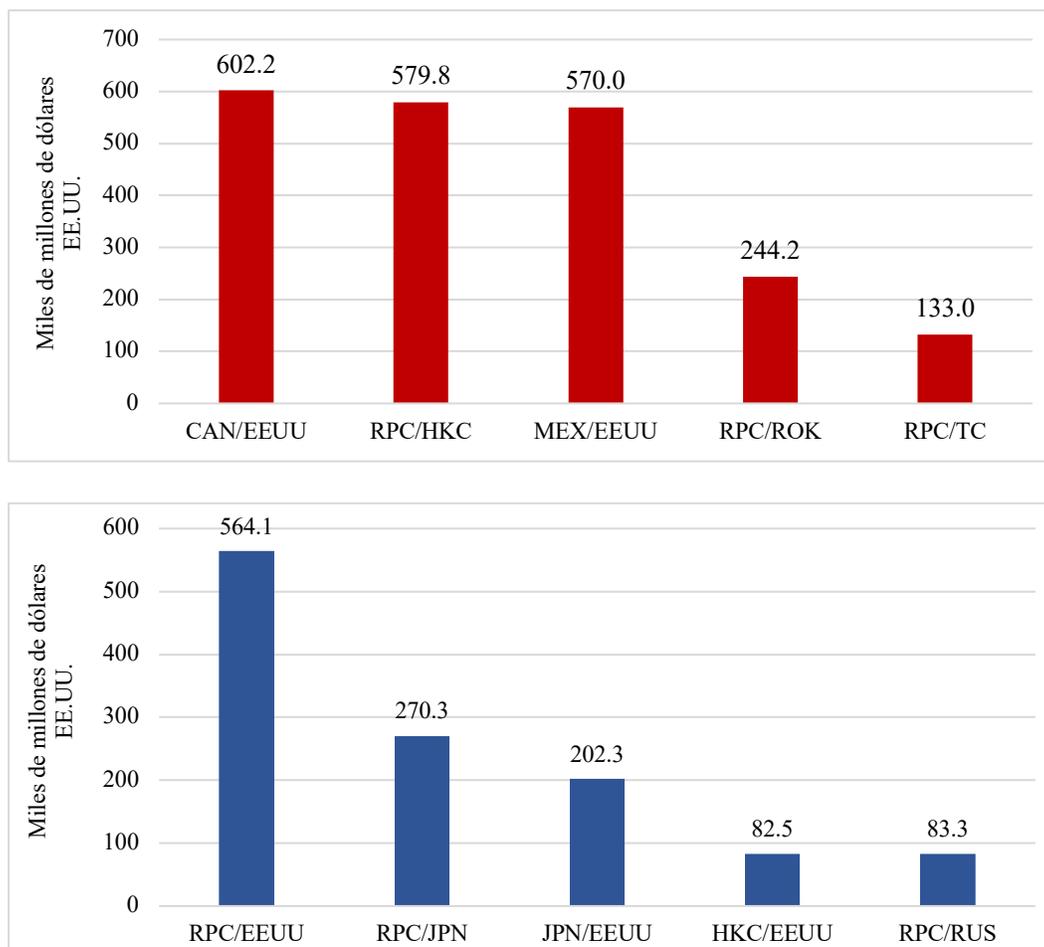
FUENTE: APEC Resultados RTA-FTA (2018); cuadro 2.1, p. 6.

Las cifras del cuadro 3 muestran que la integración regional dentro de APEC se ha intensificado en años recientes porque el número de emparejamientos comerciales (pares de economías) que participan en RTA/FTA casi se cuadruplicó entre 2007 y 2017. En este último año se efectuó casi la mitad de los posibles emparejamientos comerciales al interior de APEC y ello contribuyó hasta con 63.6% del flujo total de comercio “intra-APEC” de 2017 (Resultados RTA-FTA, 2018, pp. 6-7). El comercio total dentro de APEC creció 122.7% de 1997 a 2007, pero el de los siguientes 10 años lo hizo a una tasa de 46.4%.

Los órganos especializados de la Secretaría de APEC elaboran otras estadísticas interesantes. Por ejemplo, identificaron los cinco pares de economías que en 2017 registraron los mayores volúmenes de flujos comerciales bilaterales medidos en miles de millones de dólares, tanto de economías que están dentro de RTA/FTA como las que no lo están. Los resultados se presentan en el siguiente cuadro.

GRÁFICA 3. Cinco mayores pares de flujos comerciales dentro de APEC en 2017

(Parte superior son binomios cubiertos por RTA/FTA; parte inferior son binomios que no están en RTA/FTA)



CAN = Canadá; EEUU = Estados Unidos; PRC = República Popular China; HKC = Hong Kong China; MEX = México; ROK = República de Corea; TC = Taipéi chino; JPN = Japón; RUS = Federación Rusa.

FUENTE: APEC Resultados RTA-FTA (2018); figura 2.4, p. 7.

Los pares de economías de APEC que están dentro de regímenes de integración comercial regional (RTA/FTA) sumaron en 2017, de acuerdo con las estadísticas de la Unidad de Apoyo de Políticas de la Secretaría de APEC, 3 907.8 miles de millones de USD, o sea 63.6% del valor de los flujos totales de comercio habidos dentro de APEC ese año (véase cifra de la última columna y la última fila del cuadro 3), pero los cinco pares de economías¹⁰ de APEC que en 2017 registraron los máximos valores de comercio bilateral y que no forman

¹⁰ Estos pares son RPC-EE UU; RPC-JPN; JPN-EE UU; HKC-EE UU y RPC-RUS.

parte de RTA/FTA aportaron USD \$1 202 miles de millones (19.5% del valor de los flujos totales intra-APEC).

Independientemente de la precisión de aquellos datos,¹¹ es claro que la dinámica del comercio intrazonal de APEC no la genera la cooperación entre las 21 economías del foro en busca de la liberalización y facilitación del comercio de bienes y servicios y de las inversiones. Hasta por lo menos 2017, esa liberalización ha avanzado por efecto de acuerdos regionales y bilaterales o entre pequeños grupos de países, así como de acciones derivadas de la inconclusa Ronda de Doha; es decir, por un fenómeno de liberalización económica más o menos generalizado. En cuanto al avance del comercio dentro de APEC, éste ha sido también subproducto de conveniencias nacionales ajenas a acuerdos y metas como las de Bogor. En todo caso, vínculos de vecindad como los de los Estados Unidos y Canadá o los Estados Unidos y México son los que han llevado al comercio entre los dos pares que se forman —CDA/EEUU (US\$602.2 miles de millones) y MEX/EEUU (USD \$570 miles de millones)— a un nivel de intercambio comercial que supera el billón de dólares. Es obvio que el TLCAN coadyuvó a la profundización de esas interdependencias comerciales. Hay otros fenómenos no vinculados con la vecindad geográfica o la existencia de acuerdos formales de libre comercio, como el intercambio comercial bilateral sino-estadounidense, que en 2017 superó el medio billón de dólares (gráfica 3), y según datos oficiales de los Estados Unidos (636.7 mil millones de dólares) y de China (635.7 mil millones) superan el volumen de comercio entre los Estados Unidos y cualquier otra economía de APEC. El déficit del primer país frente al segundo fue en ese año de 375.9 mil millones de dólares (Commerce Department) o de 153.4 mil millones (según el *2018 China Statistical Yearbook*, en el que se registran 429.7 mil millones de importaciones de los Estados Unidos, en contraste con sólo 130.4 mil millones de dólares de exportaciones oficiales estadounidenses a China).

¹¹ Las cifras de la gráfica 3 provienen del FMI, “Direction of Trade Statistics” (DOT), pero si se recurre a estadísticas nacionales se tiene, por ejemplo, que el flujo comercial MX/EEUU fue en 2017 de 563.8 mil millones de USD de acuerdo con el Commerce Department, o de 521.5 mil millones según el Banco de México, etcétera.

LA RIVALIDAD ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS Y CHINA AFECTA EL COMERCIO MUNDIAL Y EL OBSERVADO DENTRO DE APEC

Salvo una breve tregua, la llegada de Donald Trump a la presidencia de los Estados Unidos ha generado una excesiva actitud oficial de este país en contra de China Popular y de su ascenso como potencia global, lo que el gobierno estadounidense considera una amenaza para su hegemonía internacional y para el objetivo nativista de Trump de *America first*. Éste no es el espacio para tratar sobre las numerosas decisiones de política exterior de la administración de Trump que han causado turbulencias en el mundo, pero sí cabe una mención sobre las acciones políticas que atañen a la cooperación económica en Asia-Pacífico.

Una característica ominosa del comportamiento de actual mandatario de los Estados Unidos ha sido la necesidad de dismantelar programas internos y acuerdos internacionales de su predecesor. En el caso de Asia-Pacífico, donde el gobierno de Barak Obama impulsó la ampliación de un tratado de libre comercio que estaba vigente desde el 1º de enero de 2006 entre cuatro economías de APEC —Brunéi, Chile, Nueva Zelanda y Singapur (P4)— tanto en número de miembros como en contenido, Washington logró mediante un intenso cabildeo que el acuerdo del P4 se transformara en un Tratado Integral y Progresivo de Asociación Transpacífico TTP-12, por sus siglas en inglés) que cubriera 12 países, los del P4, más Australia, Canadá, los Estados Unidos, Japón, Malasia, México, Perú y Vietnam. Este tratado busca rebajar las barreras aduanales entre sus miembros y que éstos adopten medidas más estrictas en materia de derecho laboral y derecho ambiental, así como medidas protectoras más fuertes en favor de las compañías farmacéuticas, ampliar los plazos de protección a los derechos de autor y establecer mecanismos de arbitraje entre empresas privadas extranjeras y gobiernos, lo que les dé a aquellas instrumentos para enfrentar en mejores condiciones leyes y reglamentos estatales (Lee, 2016).

Ese TTP-12 fue suscrito en Santiago de Chile el 8 de marzo de 2018 y entraría en vigor cuando todos sus firmantes originales lo ratificaran o lo hicieran por lo menos seis Estados, correspondientes a 85% del PIB de los firmantes originales. Pero resultó que, a los tres días de haber asumido Trump la presidencia de los Estados Unidos, su gobierno denunció el

tratado y el TTP quedó reducido a 11 países. Lo notable de esa acción es que el Acuerdo Transpacífico es un esquema de integración que reúne varios de los instrumentos que los mismos Estados Unidos y otros países desarrollados defendieron en la inconclusa Ronda de Doha, ante la oposición de economías emergentes como China, Brasil e India. Por eso muchos analistas internacionales habían visto el TTP ampliado como un esquema excluyente de China, pero resulta que con Trump en la Casa Blanca prevaleció la absurda idea de que el TTP era un tratado comercial maligno para los intereses estadounidenses.

Otra característica del TTP-4, TTP-12 y TTP-11 es la de haberse forjado exclusivamente entre economías participantes en APEC, lo que marca un parteaguas en la concepción primigenia de evitar que, con el andar del tiempo, ese mecanismo de conferencias anuales se pueda convertir en un tratado de libre comercio o un bloque comercial formal. El revés sufrido por los gobiernos de los países que han tomado ese camino de ir hacia un grupo formal, merced a la abrupta salida de los Estados Unidos, hace que quede la mitad más uno de las economías miembro de APEC involucradas en un proceso opcional a la doctrina de la informalidad en cuanto a liberalización y cooperación económica en Asia-Pacífico.

Por otro lado, casi desde las primeras reuniones cumbre de APEC hubo opiniones y discusiones entre los *líderes* del foro sobre su posible transformación en un organismo regional formal. Finalmente, en la declaración surgida de la vigésima segunda reunión de líderes ocurrida en Beijing, China, en noviembre de 2014, en su párrafo 11 se dice (original en inglés): “Recognizing APEC has a critical role to play in shaping and nurturing regional economic integration, we agree that APEC should make more important and meaningful contributions as an incubator to translate the Free Trade Area of the Asia-Pacific (FTAAP) from a vision to reality”. Como primer paso de acción en el sentido de impulsar la Zona de Libre Comercio de Asia-Pacífico, se establecieron las bases para estudios formales que lleven a una hoja de ruta para el logro de la creación de la FTAAP.

Esa posición retórica en favor de la integración formal y, en general, de la cooperación para el desarrollo como doctrina clave de APEC, en los últimos dos años ha chocado con el repunte del nacionalismo económico y de la oposición a la globalización del gobierno de Donald Trump. En concreto, se trata de una franca confrontación de ese gobierno con China, en lo que incluye una declarada guerra comercial —actualmente en una precaria tregua— y

acusaciones abiertas contra las políticas y prácticas económicas del régimen del presidente Xi Jinping que las declaran discriminatorias y desleales en general y en particular contra empresas y agentes económicos estadounidenses.

Dentro del gabinete de Trump, al vicepresidente Mike Pence le ha correspondido lanzar los más feroces ataques y denuncias contra el gobierno de la República Popular. El 4 de octubre de 2018 tuvo lugar el primero y más extenso de esos ataques, y lo lanzó en una conferencia que dictó en el Hudson Institute, una organización conservadora que tiene su sede actual en Washington D. C.; allí manifestó, entre otras cosas, que no obstante las buenas relaciones personales que Donald Trump había construido “en los dos años pasados” con el presidente de China y secretario general del Partido Comunista chino, Xi Jinping, y de que ambos habían cooperado en asuntos de interés común, como la desnuclearización de la península de Corea, el pueblo de los Estados Unidos “merece saber” que dicho dirigente ha empleado un esquema en el que utiliza a todo el gobierno chino, su política económica, sus herramientas militares y su propaganda para avanzar su influencia en los Estados Unidos en beneficio de sus propios intereses. Luego, Pence describió aspectos relevantes de la política de la administración Trump para contrarrestar las supuestas amenazas del Estado chino (versión escrita y oral en Hudson Institute, 2018).

Y sería precisamente Pence quien asistiría a la 26ª cumbre de APEC, efectuada en noviembre de 2018 en Port Moresby, Papúa Nueva Guinea. Los líderes sesionaron informalmente el domingo 18 de noviembre para dar el acostumbrado visto bueno al texto de lo que habría de ser la declaración conjunta, pero evidentemente chocaron las opiniones de los Estados Unidos y China sobre dicho texto (no hay minutas de las conversaciones privadas e informales entre los líderes), por lo que no hubo, por primera vez en la breve historia de esas reuniones cumbre, la declaración conjunta de quienes desempeñan el papel de darle orientación política al mecanismo de conferencias de APEC.

Para salvar un poco el desastre de esa 26ª cumbre, se dijo que los líderes habían autorizado a quien presidió la sesión, Peter O’Neill, primer ministro del país sede, que hiciera una declaración personal de los resultados del cónclave de líderes. Tal declaración se difundió una semana después de terminada la reunión de líderes y se intituló “The Chair’s Era Kone Statement”, fechada el 18 de noviembre de 2018. El resultado se maquilló de tal

forma que en los anales de APEC quedará un testimonio falso: no hubo declaración colectiva sino del presidente ocasional de la cumbre de líderes y ésta quedó fechada ese día. La realidad es que esa declaración se hizo pública hasta el 25 de ese mes y se asentó como un documento de una nueva era de APEC: no la del no consenso sino la de la interpretación de lo ocurrido; un texto que contó con la aceptación de la mayoría de las economías, aunque “un pequeño número de ellas —según la declaración de O’Neill— tuvo textos alternativos o puntos de vista adicionales sobre una par de oraciones” (“PNG PM O’Neill Issues”, 2018). Lo peor es que tampoco se adoptó por consenso la declaración de la reunión ministerial, que es el órgano formal supremo de APEC, sino que también quedó como “APEC Ministerial Chair’s Statement”.¹² El ministro de Relaciones Exteriores de Papúa Nueva Guinea, Rimbink Pato, dijo a la prensa que los funcionarios de China y los Estados Unidos habían chocado respecto a si el comunicado ministerial debería incluir o no un lenguaje que contenía críticas a Beijing por sus prácticas comerciales y también críticas a la OMC. “Visiones conflictivas sobre la región —dijo el ministro Pato— hicieron muy difícil la redacción de un borrador para la reunión de líderes, lo que reveló ambiciones competitivas de los Estados Unidos y China sobre dicha región [Asia Pacífico]” (“PNG PM O’Neill Issues”, 2018).

EL DURO REVÉS DE 2019

Santiago de Chile fue declarada sede de la reunión ministerial y de líderes económicos de APEC en 2019, al finalizar la ministerial del año anterior en Papúa Nueva Guinea, pero según las autoridades chilenas el compromiso de su país para acoger la Cumbre de Líderes lo había asumido Chile desde “hace más de cinco años” (APEC Chile, 2019). El lema adoptado por el gobierno chileno para las actividades de 2019 fue “Conectando personas, construyendo el futuro” (Connecting people, building the future) y ésta fue la segunda vez en 26 años —contando a partir de 1993, cuando se efectuó la primera cumbre de APEC— en que Chile sería el anfitrión de una de las principales reuniones del foro de conferencias intergubernamentales que es APEC. En 2004 Santiago fue sede de la reunión de ministros de

¹² Texto de la reunión de líderes disponible en https://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2018/2018_aelm Declaración de ministros disponible en https://www.apec.org/Meeting-Papers/Annual-Ministerial-Meetings/2018/2018_amm

relaciones exteriores y comercio exterior (o sus equivalentes), así como de la reunión de líderes económicos.

En decir, Chile tenía antecedentes positivos amplios para confiar en su capacidad de organización de los eventos anuales del mecanismo de conferencias de APEC. Lamentablemente, el presidente Sebastián Piñera tuvo que ordenar la cancelación del encuentro anual de los jefes de Estado y de gobierno y otros dignatarios de las 21 economías de APEC programado para efectuarse los días 16 y 17 de noviembre de 2019. En un comunicado de prensa del canciller chileno, Teodoro Ribera, del 30 de octubre, se explicaba que la cancelación de la cumbre de APEC “en nada afecta el compromiso de [Chile] con este importante foro” pero que “dadas las difíciles circunstancias que ha vivido nuestro país, el Presidente ha decidido cancelar la Cumbre de APEC 2019 [...] para concentrar los esfuerzos del Gobierno en restablecer plenamente el orden público, la seguridad ciudadana y la paz social, e impulsar la Nueva Agenda Social” (APEC Chile, 2019).

El estallido de protestas civiles provocado por el alza de las tarifas de transporte público decretada por el gobierno de Chile el 6 de octubre parecía ser un fenómeno transitorio y una reacción normal de una parte no muy amplia de la población. No obstante, esas protestas fueron creciendo conforme el gobierno las reprimía con el uso cada vez más intenso de la fuerza pública, hasta convertirse en una cadena de choques en casi todas las ciudades de Chile. El desafortunado hecho de que hubiera muertos (24 hasta mediados de noviembre) y más de 2 000 heridos y lesionados, refleja la gravedad del conflicto, que rápidamente se había transformado de un episodio sobre tarifas de transporte en expresiones de descontento popular más complejas e impensadas en un país con crecimiento económico, democracia y libertad y supuesta relativa equidad social. En suma, en lo relativo a las reuniones internacionales que tendrían lugar en Santiago de Chile, el gobierno del presidente Piñera tuvo que cancelar dos reuniones cumbre: la de APEC y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático de 2019 (llamada COP25). La sede para este último evento fue retomada por Madrid, para celebrarlo entre el 2 y el 13 de diciembre.

La Cumbre de APEC simplemente se canceló y, como nada hay previsto para esta eventualidad, ningún otro gobierno de las 20 economías restantes de APEC intentó, aunque fuera por mera retórica, llenar el vacío. En 2019, por tanto, no hubo reuniones clave del foro

—la ministerial y la de líderes— y desde mucho antes de esa cancelación ya estaba anunciado que Malasia será el anfitrión de las principales reuniones de APEC en 2020.

EL FUTURO DE APEC Y DE LA LIBERALIZACIÓN Y FACILITACIÓN DEL COMERCIO Y LAS INVERSIONES

Es posible que al terminar 2020 los ministros de relaciones exteriores y de comercio exterior o equivalentes y de *líderes* de APEC salgan con alguna declaración no de consenso sino interpretativa, en la que de alguna manera hiperbólica se diga que las metas de Bogor fueron alcanzadas. Pero el entorno probablemente refleje un fracaso del foro de APEC y un ascenso del proteccionismo a nivel global. En cuanto al futuro de Bogor, con lo ocurrido en 2018 y las tendencias mundiales se puede anticipar que las buenas intenciones de cooperación no serán suficientes para llegar, técnicamente, a una plena liberalización y facilitación del comercio de bienes y de servicios y de la inversión a través de acuerdos de aplicación voluntaria y de consenso entre las 21 economías de APEC, ni aún bajo el efecto secundario de acuerdos comerciales regionales y acuerdos de libre comercio en los que participen uno o más miembros de la región —que en estricto sentido geopolítico no es tal— de Asia-Pacífico, circunscrita al foro de APEC.

En un documento de la Brookings Institution de noviembre de 1997 se anticipaba que si APEC no se transformaba en una región o zona de integración económica formal, los elevados objetivos (*lofty goals*) establecidos para 2010/2020 (léase Bogor) terminarían en un conspicuo fracaso (Brookings, 1997, p. 10). Uno agregaría, siendo más benévolo, que esos objetivos terminarán en un fracaso maquillado y arropado por el lenguaje oficial adoptado en APEC, lo que es un artificio muy bien elaborado para escapar de la realidad.

Si a fines de 2020 Donald Trump llegara a ser reelegido como presidente, lo más seguro es que su enfrentamiento con China y su desconfianza hacia el foro de APEC, a la OMC y a todo lo que huelga a liberalismo global perseveren. México y las otras 10 economías que ya están en el TPP-11 harían bien en continuar sus esfuerzos por que el resto de los integrantes de APEC, menos los Estados Unidos, transformen y conviertan ese foro de cooperación voluntaria en un proceso de integración económica.

REFERENCIAS

- A Mid-term Stocktake of Progress Towards the Bogor Goals. Busan Roadmap to the Bogor Goals* (2005). Disponible en <http://publications.apec.org/Publications/2005/12/A-Midterm-Stocktake-of-Progress-towards-the-Bogor-Goals-December-2005>
- Amadeo, Kimberly (2019). *Doha Round of Trade Talks. The Real Reason Why it Failed*. 25 de junio. Disponible en <https://www.thebalance.com/what-is-the-doha-round-of-trade-talks-3306365>
- Anguiano Roch, Eugenio (2000). “Diez años del foro de Cooperación Económica en Asia Pacífico (APEC)”, en *Asia Pacífico 2000*. Programa de Estudios APEC. México: El Colegio de México/Centro de Estudios de Asia y África.
- Anguiano Roch, Eugenio (2012). *Mercados financieros internacionales. Su historia, evolución y crisis*. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Facultad de Economía.
- APEC (1993). *1993 Leaders’ Declaration*. 20 de noviembre. Blake Island, Seattle. Disponible en https://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/1993/1993_aelm
- APEC (1994). *1994 Leaders’ Declaration*. 16 de noviembre. Boger, Indonesia. Disponible en https://www.apec.org/Meeting-papers/Leaders-Declarations/1994/1994_aelm
- APEC (2010). *The Report on APEC’s Economies’ Progress Towards the Bogor Goals*. 11 de noviembre. Disponible en https://www.mofa.go.jp/policy/economy/apec/2010/aelmdeklaration_2010_e02.pdf
- APEC Chile (2019). “Tras cancelación de la cumbre, Canciller ratifica compromiso de Chile con foro APEC”. 30 de octubre. Disponible en <https://apecchile2019.cl/apec/es/media/news/tras-cancelacion-de-la-cumbre-canciller-ratifica-compromiso-de-chile>
- APEC Progreso (2018). *APEC’s Bogor Goals Progress Report*. Noviembre, Policy Support Unit. Disponible en <https://apec.org/-/media/APEC/Publications/2018/11/2018-CTI-Report-to-Ministers/TOC/Appendix-2---APECs-Bogor-Goals-Progress-Report-Final.pdf>

- APEC Resultados RTA-FTA (2018). *Trends and Developments in Provisions and Outcomes of RTA/FTAs Implemented in 2017 by APEC Economies*. Diciembre, Policy Support Unit. Disponible en <https://www.apec.org/Publications/2018/12/Trends-and-Developments-in-Provisions-and-Outcomes-of-RTAFTAs-Implemented--in-2017-by-APEC-Economies>
- APEC Tablero (2018). *APEC's Bogor Goals Dashboard*. Noviembre, Policy Support Unit. Disponible en <https://www.apec.org/Publications/2018/11/APEC-Bogor-Goals-Progress-Report>
- Brookings Institution (1997). "Time to Reinvent APEC". Disponible en <https://www.brookings.edu/research/time-to-reinvent-apec/>
- Centre Piece (2006). "The collapse of the Doha trade round". Disponible en cep.lse.ac.uk/pubs/download/cp210.pdf
- Hudson Institute (2018). <https://www.hudson.org/events/1610-vice-president-mike-pence-s-remarks-on-the-administration-s-policy-towards-china102018>
- Lee, Timothy B. (2016). "The Trans-Pacific Partnership exposed". *Vox*. Actualizado el 25 de julio. Disponible en <https://www.vox.com/policy-and-politics/2016/7/25/18076450/trans-pacific-partnership>
- "PNG PM O'Neill Issues APEC Communique" (25 de noviembre de 2018). One PNG News Online. Disponible en <https://www.onepng.com/2018/11/png-pm-oneill-issues-apec-communique.html>
- Ronda de Doha (2019). Disponible en https://wto.org/spanish/tratop_s/dda_s/dda_s.htm