

APEC 2004. El año de Chile

Mario Artaza Rouxel

Diez años después de que, en Bogor, Indonesia, Chile accediera al Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC), durante el Gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, le corresponde actuar como país anfitrión. Conforme a los usos y costumbres del APEC, esto implica dirigir el proceso y preparar una serie de reuniones de gran importancia a nivel de Grupos de Trabajo, Altos Funcionarios (SOM), Ministros y, quizás la más conocida, de Líderes de las Economías Miembros. La Secretaría, con sede en Singapur, deberá continuar operando como mecanismo central de apoyo al proceso, proveyendo coordinación, apoyo técnico y asesoría, administrando la información, las comunicaciones del sistema y los proyectos financiados con fondos del APEC.

Aun a riesgo de duplicar información contenida en otros artículos dedicados al APEC o repetir información ya conocida, este artículo explica brevemente una serie de conceptos relacionados con lo anterior.

LOS ORÍGENES

El APEC fue establecido en 1989, en una reunión ministerial que tuvo lugar en Canberra, Australia y a la que asistieron sólo doce países del Asia Pacífico¹. Su objetivo fue buscar algún tipo de organización dedicada a la integración y al intercambio comercial de la Cuenca del Pacífico, idea que se venía estudiando desde la década de los años sesenta, por académicos y hombres de

negocios, especialmente japoneses y norteamericanos. Los esfuerzos de integración, tanto europeos como de América del Norte, fueron un nuevo estímulo para llegar a enunciar el concepto de APEC. Le correspondió al Primer Ministro australiano Bob Hawke citar a la reunión de Canberra, convencido de que “el centro de gravedad de poderío económico estaba cambiando desde el Atlántico medio al Pacífico medio”²

En la citada reunión se acordó que el

¹ Australia, Brunei, Canadá, Corea del Sur, Estados Unidos, Filipinas, Indonesia, Japón, Malasia, Nueva Zelandia, Singapur y Tailandia.

² Bob Hawke, Discurso pronunciado en la Secretaría de APEC, septiembre de 2003.

APEC se caracterizaría como un “foro informal” o un “proceso”. El propio nombre resultó un tanto vago e incompleto, pero hubo claridad sobre los objetivos: crear un régimen multilateral de comercio cada vez más abierto y cooperar a nivel regional a fin de promover la liberalización comercial. Se acordó también un régimen de reuniones ministeriales y de Altos Funcionarios (Senior Officials o SOM).

EVOLUCIÓN Y ANTECEDENTES

Los objetivos antes señalados fueron aclarados y ampliados en Seúl, Corea, en 1991, oportunidad en que se acordaron principios de cooperación basados en el beneficio y el respeto mutuo, el diálogo abierto y la necesidad del consenso. Se estableció que los objetivos de APEC serían: (i) mantener el crecimiento económico regional y el desarrollo para el bien común de sus pueblos; (ii) contribuir al crecimiento y desarrollo de la economía mundial; (iii) acentuar las ventajas positivas (regionales o internacionales) derivadas de la creciente interdependencia económica a través del flujo de bienes, servicios, capital y tecnología; (iv) desarrollar y fortalecer el sistema de comercio multilateral en beneficio de todas las economías del Asia Pacífico y (v) reducir las barreras comerciales en bienes, servicios e inversiones entre los participantes. Tres nuevos miembros se añadieron a los doce originales: China, Hong Kong y Taipei, provincia de China. Para permitir la participación de los dos últi-

mos en el Foro se lograron varios compromisos: no hay países, Estados o naciones sino sólo economías. En las reuniones no habría banderas ni representantes de Estados soberanos. Quedó abierta la participación de otras economías del Asia Pacífico que tuvieran fuertes lazos económicos en la región y que aceptaran los objetivos y principios adoptados en Seúl.

Las reuniones del APEC facilitan oportunidades para citas bilaterales.

Al año siguiente, en Bangkok se acordó establecer una Secretaría permanente y un Fondo de APEC para financiar la realización de actividades. Singapur ofreció ser sede. Para estos efectos, el Gobierno de Singapur firmó ese año con la Secretaría un Acuerdo sobre privilegios e Inmidades y en 2003 se inauguró un nuevo edificio para albergarla. La dirigen un director ejecutivo con rango de embajador, procedente de la economía anfitriona del año y un director ejecutivo alternativo, también con rango de embajador, procedente de la economía anfitriona del año siguiente (en este caso el embajador Choi Seok Young, de Corea del Sur). El personal de la secretaría está formado por un equipo de más o menos 21 directores de programa, que son enviados por las economías miembros en comisión de servicios por períodos de 3 o más años. Por lo general, son diplomáticos de carrera. Hay además unos 25 funcionarios de apoyo, en su mayoría singapurenses.

En 1993, Estados Unidos invitó a participar en la reunión anual no sólo a los

Ministros sino también a los Líderes de las Economías Miembros, a fin de realizar reuniones o diálogos informales, que se han repetido en los años siguientes. Estas reuniones constituyen una de las fortalezas del APEC, ya que permiten el intercambio informal de puntos de vista al más alto nivel, al mismo tiempo que facilitan valiosas oportunidades para citas bilaterales. En esa oportunidad se incorporaron dos nuevos miembros: México y Papua Nueva Guinea. Este año también se creó el llamado “Consortio de Centros de Estudio de APEC” o ASC, entidad que tiene como objeto promover la cooperación en materia de educación superior e investigación avanzada; asistir al proceso APEC; y facilitar el intercambio de estudiantes, profesores e investigadores. Actualmente, existen ASC en 19 economías, que comprenden más de 100 universidades. En Chile, forma parte de la red la Fundación Chile-Pacífico, cuyo coordinador general es el Profesor Manfred Wilhelmy. Dentro del ASC, hay un grupo de colaboración independiente llamado Red Internacional de Evaluación de APEC (APIAN en su sigla en inglés), que ha publicado ya tres informes de importancia.

En la reunión de Bogor, Indonesia (1994) se fijaron las “metas de Bogor” consistentes en lograr comercio e inversiones libres y abiertas en el Asia-Pacífico el año 2010, en el caso de las economías industrializadas, y en 2020 para las economías en desarrollo de la región. Además, se establecieron los llamados Tres Pilares de APEC: (i) liberalización del comercio y de la inversión; (ii) facilitación del comercio y de la inver-

sión y (iii) cooperación económica y técnica (ECOTECH). El ingreso de Chile se hizo realidad en esta reunión. En Osaka, Japón (1995) se aprobó un programa de acción para dar cumplimiento a las metas acordadas en Bogor. Sobre la base del concepto de “acciones concertadas unilateralmente” se acordó que cada economía prepararía su propio programa y lo aplicaría de manera unilateral y se establecieron los llamados Planes de Acción Individual (IAP) para informar sobre las acciones logradas con respecto a la meta de comercio e inversión libres. Anualmente, un grupo de economías somete sus IAP al análisis y discusión por sus pares (IAP Peer Review), lo que un estudioso indonesio ha calificado como “sistema de liberalización unilateral concertada”.

A partir del concepto de acciones concertadas unilateralmente, cada economía miembro prepararía su propio programa.

Otro acuerdo muy importante logrado en Osaka fue la creación del Consejo Asesor de Negocios de APEC (ABAC, en su sigla en inglés). El ABAC está formado por tres representantes del sector privado de cada economía. Tiene cuatro reuniones al año para tratar su propia agenda de trabajo y remite sus recomendaciones directamente a los líderes. Su presidente, que proviene de la economía anfitriona, participa en las reuniones de los SOM y en las reuniones ministeriales. Este año lo dirige Hernán Somerville.

También se establecieron Planes de Acción Colectivos (CAP) cuyas áreas son similares a las de los IAP, con la diferencia de que incluyen medidas adoptadas colectivamente. Finalmente, se establecieron con más precisión los campos de acción prioritarios de la ECOTECH.

En los años siguientes, en Manila, Filipinas (1996), Vancouver, Canadá (1997), Kuala Lumpur, Malasia, (1998), Auckland, Nueva Zelanda (1999), Bandar Seri Begawan, Brunei (2000), se fueron perfeccionando los cursos de acción y los procedimientos del APEC. En Kuala Lumpur, el número de economías miembros se elevó a 21, con el ingreso de Rusia, Vietnam y Perú.

Los líderes acordaron evaluar el cumplimiento de las Metas de Bogor en 2005.

En Shanghai, en octubre de 2001, los líderes acordaron efectuar en 2005 una evaluación de los avances logrados en el cumplimiento de las Metas de Bogor mediante el fortalecimiento de los IAP y la ECOTECH. En la misma reunión, los líderes aprobaron por primera vez una decisión que incursionaba en el campo político, cuando condenaron muy decididamente los ataques terroristas contra los Estados Unidos, y acordaron medidas de cooperación para combatir el terrorismo, en el entendimiento de que éste crea severos obstáculos al comercio. En Los Cabos (México, 2002), se aprobó una segunda declaración sobre medidas contra el terrorismo y se adoptó un Plan de Ac-

ción para la facilitación del comercio. Continuando con un tema que había sido central en Brunei, se analizó la economía digital. En Bangkok (2003), se continuaron discutiendo los temas de la economía del conocimiento, las negociaciones de la Ronda de Desarrollo de Doha (tema respecto del cual los líderes reiteraron la decisión de apoyarla hasta llevarla a feliz término); la estructura financiera, los pequeñas y medianas empresas, la seguridad humana y otra reafirmación, más completa y detallada, de las acciones contra el terrorismo

UNA COMUNIDAD EN CIERNES Y UNA INSTITUCIONALIDAD EN EVOLUCIÓN

Tal ha sido, de manera muy somera, el desarrollo del APEC desde su fundación. El foro se ha ido consolidando a partir del reconocimiento de que existen crecientes intereses comunes que han hecho necesaria la extensísima red de mecanismos que lo conforman. Baste señalar que hoy se realizan reuniones anuales de líderes, de ministros de Relaciones Exteriores y Comercio, de ministros de Hacienda, reuniones periódicas de ministros de diversos sectores (catorce, hasta la fecha, con más de cincuenta reuniones en total) y que los altos funcionarios o SOM, que se reúnen cuatro veces al año, se encargan en sus respectivas capitales de todos los asuntos relacionados con el APEC y los coordinan. Las reuniones de los SOM son las que proporcionan orientación en el ámbito de trabajo a todas las actividades y proyectos del APEC. Cuan-

do a una de las economías le corresponde ser anfitriona, la SOM asume el título de “SOM Chair” y dirige las reuniones de los SOM durante ese año. El “SOM Chair” para 2004 es el Ricardo Lagos Weber, que se desempeña como Director de Asuntos Económicos Multilaterales de la Cancillería, y colabora con él un reducido pero eficiente equipo que dirige Germán King. En calidad de SOM asumió Mario Matus, Director de Asuntos Económicos Bilaterales de la Cancillería. A este equipo le corresponde preparar las ideas y documentos, o sea, todo el aspecto temático del Año APEC de Chile, lo que implica un gran desafío y una muy fuerte carga de trabajo.

Hay cuatro importantes Comités que colaboran con los SOM (Comercio e Inversiones, Económico, de ECOTECH y de Presupuesto y Administración). Existen, además, once subcomités o grupos de expertos, que dependen del comité de Comercio e Inversiones, dos grupos de diálogo sector privado-sector público, tres grupos especiales de trabajo, que dependen de los SOM y otros once grupos de trabajo que responden a decisiones de los ministros sectoriales. La mera enumeración de estos numerosos subgrupos demuestra que hay una naciente comunidad del Asia-Pacífico, en la que diversos sectores encuentran la oportunidad de conocerse mejor, mantener un diálogo enriquecedor, adoptar en forma consensual decisiones de relevancia en cada vez más numerosos aspectos de la vida económica y social. Y con el mérito adicional de representar economías muy diversas, distantes en materia cultural, y

muy diferentes en sus respectivos grados de desarrollo social, económico y político.

La institucionalidad del APEC se encuentra en su fase inicial.

Lo dicho confirma que APEC debe ser visto principalmente como un proceso, cuya institucionalidad se encuentra en una fase inicial. Baste señalar que no existe un tratado internacional constitutivo, que sus decisiones se adoptan por consenso y que el cumplimiento de ésta es voluntario. Todo esto coloca al APEC en una categoría muy diferente de la de otras organizaciones intergubernamentales. En su primer informe (2000), el APIAN señaló que APEC es una mezcla única de realismo e idealismo, que ha producido una institucionalidad “blanda”. No tiene un Consejo o Junta Directiva con autoridad para adoptar decisiones como el Banco Mundial o el Fondo Monetario. Tampoco puede, como la OMC, adoptar acuerdos obligatorios en materia de comercio. En un tercer informe, el APIAN sostiene que la organización del APEC coincide con un tipo de funcionalismo descentralizado no tradicional, que coloca el poder en manos de las burocracias funcionales de las economías miembros. Este funcionalismo descentralizado, sostiene APIAN, inhibiría la planificación y la priorización, tendería a disgregar los esfuerzos en un campo cada día más vasto de temas, dificultaría la rendición de cuentas y debilitaría la capacidad para movilizar recur-

sos frescos³. Para explicar esta situación, muchos autores aluden a las distintas percepciones que existen entre las economías de una y otra ribera del Pacífico, que expresan diferencias culturales y organizativas diversas.

En el último decenio se crearon 195 millones de puestos de trabajo.

Hablar de la importancia del APEC para Chile es casi innecesario. Tras haber firmado acuerdos de libre comercio con sus socios comerciales más importantes en América del Norte y Europa, resulta natural e indispensable fijar la vista en APEC. Este foro reúne a economías que generan cerca del 60% del PGB mundial (es decir más o menos 19 trillones de dólares), y representan casi el 50% de todo el comercio mundial. En el caso de Chile, 55% de todas las exportaciones del país están destinadas a las economías de APEC. Varias de las economías más importantes del mundo, Estados Unidos, Japón y China, forman parte del APEC. Las 21 economías miembros reúnen una población de 2.500 millones de personas y constituyen la región más dinámica del globo, que en los últimos 10 años ha generado 70% del crecimiento económico mundial. En ese mismo período, las exportaciones de la región aumentaron un 113%, la inversión extranjera total creció en un promedio general 210%, y 475% en las economías de menor desarrollo. El PIB aumentó en un promedio de 33%,

mientras que en las economías de menores ingresos creció en un 74%. El crecimiento económico llevó a un mayor desarrollo social: en la década se crearon 195 millones de nuevos puestos de trabajo, incluyendo 174 millones en las economías de menor desarrollo y la pobreza en Asia oriental disminuyó en 33%. Por todas estas razones, lograr que la vista de los dirigentes de estas economías y hombres de negocio se tornen hacia Chile representa una gran oportunidad, a la vez para mostrarse como posible punto de entrada de las exportaciones hacia los países de América Latina y para servir de centro de coordinación de las inversiones.

El presidente Lagos expresó en Bangkok que “Chile ha asumido la tarea de organizar APEC 2004 con entusiasmo, con realismo sobre la economía mundial y con visión de futuro. El Océano Pacífico está preparado para convertirse en el gran polo promotor del crecimiento en el siglo XXI. Chile, con más 4.000 kilómetros de costa en la otra ribera de este gran océano, está listo para hacer su contribución durante APEC 2004”.

A Chile, como economía anfitriona, le correspondió establecer el tema para 2004, que quedó definido como “Una Comunidad, Nuestro Futuro”. Este tema refuerza el concepto de la creciente comunidad de propósitos que existe en APEC y guarda relación con la importante red de diversos mecanismos y foros que se ha establecido desde su creación. Asimismo, destaca que el futuro de nuestro desarrollo está ligado al de la comunidad

³ Con autoridad para adoptar decisiones.

del Asia-Pacífico. Este tema guía los siete subtemas presentados por Chile, que se relacionan con tareas específicas de foros del APEC: “Un Compromiso sobre el Desarrollo a Través del Comercio”, que dice relación con el apoyo requerido por la Ronda de Doha de la OMC y el papel que desempeñan los Acuerdos de Libre Comercio como mecanismo para alcanzar las metas de Bogor; “Compartiendo los Beneficios mediante Mejores Prácticas”, relativo a la protección de nuestra comunidad de la amenaza del terrorismo, sin arriesgar la eficiencia de los flujos de comercio; “Destreza y capacidad para enfrentar los desafíos del futuro”, que pone énfasis en la educación como herramienta estratégica para superar la pobreza y crear nuevas oportunidades, destacando la importancia de la enseñanza del inglés como idioma de trabajo en la región; “Oportunidades para el crecimiento empresarial”, que llama a aumentar el potencial de las PYMES y de los microempresarios, que representan más del 80% de todas las empresas de la región; “Crecimiento y Estabilidad: claves para la integración de APEC”, relativo a las políticas fiscales y la creación de nuevas instituciones para el crecimiento y la estabilidad regionales; “Compromiso con el crecimiento sostenible”, que implica el intercambio de mejores prácticas, en especial en los campos de la minería y la pesca y, finalmente, “Experimentando Nuestra Diversidad”, que se refiere al intercambio de experiencias en la capacitación en el campo del turismo y de la información turística. Para discutir cada uno de estos subtemas se efectuarán las si-

guientes reuniones en nuestro país, siguiendo el orden en que los hemos señalado: ministros de comercio, durante el mes de junio, en Pucón; comercio seguro en la región del Asia-Pacífico (STAR 2), el mes de marzo, en Valparaíso; ministros de educación, en el mes de abril, inicialmente en Santiago; pequeña y mediana empresa, en el mes de octubre en Santiago; ministros de hacienda, en el mes de septiembre, en Santiago; ministros de minería, en el mes de junio, en Antofagasta, Reunión sobre Pesquerías, en el mes de mayo, en Puerto Varas y finalmente, ministros de turismo, en octubre, en Punta Arenas.

El lema “Una comunidad, nuestro futuro” refuerza el concepto de comunidad de propósitos del APEC.

Además, tendrán lugar reuniones de ministros de relaciones exteriores, reuniones de grupos de trabajo, y de altos funcionarios, aparte de la de líderes. Todas ellas significan que en 2004 llegarán a Chile, especialmente durante las reuniones finales de ministros y líderes, varios miles de delegados, representantes de prensa y personal de seguridad, se trata de un gran desafío logístico para el país, que comprende desde aspectos de preparación tales como salas de reuniones, hoteles, transporte, documentación, seguridad, recepciones y atenciones, hasta espectáculos artísticos, comunicaciones, prensa, etc. Todo ello ha sido definido como el mayor desafío organizativo asumido por Chile en materia de reuniones

internacionales que se está enfrentando con un presupuesto relativamente austero, por una secretaría o fuerza de tarea, dirigida por el Embajador Milenko Skoknic.

EL TEMA DE LA SEGURIDAD EN EL APEC

A muchos ha sorprendido que el APEC haya asumido la discusión del tema del terrorismo, y han sostenido que ello introduce aspectos alejados de sus objetivos básicos. Para otros, en cambio, ha aparecido un Cuarto Pilar del APEC, junto a los tres ya conocidos aprobados en Bogor, que es el de la seguridad o antiterrorismo.

El terrorismo constituye una fuerte amenaza contras las metas de comercio e inversiones libres del APEC.

Cuando los Líderes de las economías miembros se reunieron en Shanghai, en octubre de 2001, estaban frescas en la memoria las imágenes del ataque terrorista a Nueva York y Washington, D.C. y emitieron una fuerte declaración contra el terrorismo. Desde ese momento, en la agenda del APEC ha adquirido importancia la necesidad de darle seguridad a la economía de la región. Al año siguiente, en Los Cabos, los líderes aprobaron una nueva declaración sobre la lucha contra el terrorismo y la promoción del creci-

miento, en virtud de la cual las economías miembros se comprometieron a aplicar un amplio conjunto de medidas contra el terrorismo. En Bangkok, en 2003, los líderes incluyeron en su declaración final el mismo tema y decidieron incrementar la seguridad humana mediante el desmantelamiento de los grupos terroristas que amenazan sus economías, la eliminación de las armas de destrucción masiva, e incluyeron aspectos tales como la ejecución del plan de acción del APEC contra el SARS y la seguridad energética.

Está claro que el terrorismo constituye una fuerte amenaza contra las metas del APEC en materia de comercio e inversiones sin trabas. El peligro de terrorismo disminuye la confianza de los inversionistas y afecta de manera especial la industria del turismo. Después de la tragedia de Bali, de mayo de 2003, la llegada de turistas disminuyó en 58% y el PGB de Indonesia se redujo medio punto porcentual, según cifras proporcionadas por el gobierno de esa economía.

Para cumplir con los mandatos de los líderes, el APEC ha creado varios mecanismos, en especial para recibir y distribuir información. El más importante de ellos es la fuerza de tarea del APEC contra el terrorismo, o CTTF, según su sigla en inglés. La CTTF ayuda a las economías a evaluar sus necesidades en este campo, a coordinar los programas tanto bilaterales como regionales de asistencia técnica destinados a aumentar la capacitación y cooperar con otras organizaciones internacionales. En febrero de 2003, los SOM aprobaron un plan de acción contra el terrorismo (CTAP) que especi-

fica diferentes objetivos para las economías relacionados con la seguridad de la carga que se transporta por vía marítima o aérea, la protección de pasajeros en tránsito, la mayor seguridad de la aviación internacional, el freno al financiamiento del terrorismo, el aumento de la seguridad de la oferta energética y la protección de la salud de la comunidad. Finalmente, en octubre de 2002, en Los Cabos, los líderes acordaron poner en práctica una nueva iniciativa para el comercio seguro en la región del APEC, o STAR, según su sigla en inglés. Esta iniciativa incluye medidas destinadas a proteger el comercio y los viajes en la región. La primera conferencia de la STAR tuvo lugar en Bangkok en febrero de 2003 y una de sus conclusiones más importantes fue que había que aumentar la capacidad institucional en este campo e identificar los mecanismos financieros para poder asegurar el éxito del programa. Como hemos indicado más arriba, en marzo de este año tendrá lugar en Valparaíso una conferencia STAR 2.

CONCLUSIONES

Durante los diez años en que ha sido una economía miembro del APEC, Chile se ha caracterizado por su pragmatismo y por la seriedad de sus planteamientos. Se sabe que su política económica es un fiel reflejo de los propósitos del APEC. Su apertura comercial, su experiencia con acuerdos de libre comercio son considerados y respetados por las demás economías de la región. Éstas esperan que en

2004, bajo la dirección de nuestro país, se adopten acuerdos en distintos planos que han de impartir rumbos importantes al foro. Estas altas expectativas de que el año de Chile concluirá con resultados muy concretos y positivos exigirán un trabajo muy concentrado y coordinado entre todas las instancias que trabajan en la materia.

La labor del año debe efectuarse en coordinación con los sectores privado y académico.

En la reunión informal de SOM realizada en Viña del Mar en diciembre pasado, se pudo apreciar un dinamismo, un liderazgo y una forma de aproximación a los temas novedosos que fueron celebrados por los participantes. Se acordó que el programa de trabajo para el año pusiera énfasis en un número reducido de temas y, conforme a las instrucciones emanadas de la reunión de líderes de Bangkok, se avanzó en el intercambio de puntos de vista sobre aspectos de las actividades y mecanismos del APEC que hay que reformar o “modernizar” para hacerlos más efectivos y eficientes. Además, Chile dejó en claro que la labor del año se efectuará en estrecha coordinación con el ABAC, que representa a los empresarios, y el ASC, que representa a los académicos, así como con la instancia que representan los ministros de hacienda del foro.

Para los estudiosos del tema, que deseen conocer más sobre el APEC y seguir de cerca las reuniones que se realizarán en nuestro país, o que busquen los documentos emanados de las reuniones ya efectua-

das, sugiero la utilidad de recurrir a la página web del APEC: www.apecsec.org.sg. Ésta permite formarse una idea de lo que son el APEC, su secretaría, los distintos foros secundarios y los documentos en ellos aprobados. En la actualidad, ella es

un instrumento de trabajo e investigación irremplazable, que en esta oportunidad me ha permitido reducir la extensión de este artículo, en el que he procurado ofrecer sólo una síntesis apretada de lo que será APEC 2004, el año de Chile.