

OPINIÓN INVITADA

APEC y el proyecto de la Free Trade Area of the Asia-Pacific. Entre el *regionalismo abierto* y el comercio regulado

Juan José Ramírez Bonilla¹

Durante la Cumbre de APEC 2014, Xi Jinping ha llamado la atención de todo el mundo al anunciar que los *líderes económicos*: “Decidimos comenzar y avanzar, de manera integral y sistémica, el proceso hacia la realización eventual del Área de Libre Comercio de Asia-Pacífico (ALCAP) y respaldar la *Hoja de ruta de Beijing para la contribución de APEC a la realización del ALCAP*.”² Para comprender el alcance de la propuesta del presidente de la República Popular China, debemos tener en cuenta la tradición histórica de APEC en materia de liberalización comercial y financiera y la flagrante contradicción que supone el “regionalismo abierto” y un acuerdo de comercio preferencial fundado en reglas que benefician a los signatarios, perjudicando a los no participantes. Por su parte la propuesta china se orienta a preservar el espíritu y la práctica de APEC en materia de cooperación voluntaria y a ir más lejos que APEC en el campo de los acuerdos vinculantes. Analizo a continuación estos dos aspectos,

-
1. El Colegio de México, A. C., Centro de Estudios de Asia y África. México, DF, México. Correo electrónico: jrami@colmex.mx
 2. Asia Pacific Economic Cooperation (2014), *2014 Leaders' Declaration. The 22nd APEC Economic Leaders' Declaration - Beijing Agenda for an Integrated, Innovative and Interconnected Asia-Pacific*, Beijing, 11 de noviembre de 2014. http://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2014/2014_aelm.aspx?p=1

no sin antes señalar que el contexto político actual del foro, determinado por la debilidad política de la administración Obama, resultante de las últimas elecciones legislativas, y por la situación crítica en que se encuentran las principales economías avanzadas facilitó la propuesta de Xi Jinping en el foro de APEC.

APEC y la liberalización comercial en una perspectiva histórica

Han transcurrido exactamente 20 años desde que el Grupo de Personas Eminentes de APEC (GPE) propuso a los integrantes del foro los lineamientos estratégicos para lograr comercio e inversiones libres en Asia-Pacífico. En su informe de 1994, el GEP proponía una estrategia diametralmente opuesta a la pregonada por Xi Jinping para lograr la liberalización comercial y financiera:

No proponemos la creación de un área de libre comercio de Asia-Pacífico. Nos pronunciamos por la creación de libre comercio en la región. Lo hacemos con el mayor énfasis posible sobre la [posibilidad] de alcanzar ese objetivo mediante la liberalización multilateral en el GATT. Más aún, nuestra propuesta para implementar el concepto de APEC sobre el “regionalismo abierto” implica que la “región,” en la cual el comercio y las inversiones libres resulten directamente de iniciativas de APEC, debe extenderse más allá de los límites geográficos de [los países] miembros de APEC [...]³

La oposición enfática a la creación de un área de libre comercio descansaba sobre el hecho de que cualquier acuerdo preferencial, por necesidad, discrimina a todos los actores no participantes; así, para los miembros del GPE el concepto del “regionalismo abierto” implicaba la supresión voluntaria y unilateral de todas las barreras arancelarias y no arancelarias, para permitir el libre flujo de bienes y de capitales, tanto entre los miembros del foro como entre éstos y el resto del mundo. El informe del GPE proponía adicionalmente que antes de 1996 los participantes en APEC fijasen una fecha perentoria para que los miembros del foro pusieran en práctica el regionalismo abierto, tal como lo entendían los integrantes del grupo.

3. Asia-Pacific Economic Cooperation (1994), *Achieving the APEC Vision: Free and Open Trade in the Asia-Pacific*, Second Report of the Eminent Persons Group, Singapur: Asia Pacific Economic Cooperation Secretariat.

En 1994 tuvo lugar la segunda “reunión informal de líderes económicos de APEC”, en Bogor, Indonesia; recogiendo la propuesta del GPE y bajo la dirección del Gobierno indonesio, la declaración de los “líderes” de APEC estipulaba:

[...] acordamos anunciar nuestro compromiso para alcanzar el objetivo de comercio e inversiones libres y abiertas en Asia-Pacífico, a más tardar en 2020. El ritmo para alcanzarlo tendrá en cuenta los niveles diferenciales de desarrollo entre las economías de APEC, con las economías industrializadas alcanzando el objetivo de comercio e inversiones libres y abiertas a más tardar en 2010 y, las economías en desarrollo, a más tardar en 2020.⁴

A partir de entonces, las fechas perentorias para la supresión de las barreras al comercio y a las inversiones fueron conocidas como las Metas o la Agenda de Bogor. Ahora bien, en la declaración de 1994 los “líderes” también hicieron suyo el principio del “regionalismo abierto” propuesto por el GPE, cuando afirmaban que “el resultado de la liberalización del comercio y las inversiones en Asia-Pacífico no será tan sólo la reducción de barreras entre las economías de APEC, sino también entre las economías de APEC y las que no participan en el foro”.⁵

En otros espacios hemos tenido oportunidad de explicar cómo la liberalización del comercio y de las inversiones fue convertida en el fin último de APEC y cómo los mecanismos para lograr una liberalización progresiva del comercio y de las inversiones fueron suspendidos, debido a las dificultades derivadas de la crisis asiática de 1997, de la recesión estadounidense de 2001 y de la crisis financiera global de 2008-2009.⁶ Dicho de otra manera, el agotamiento de los factores que hicieron posible la expansión económica global durante los noventa del siglo pasado canceló las posibilidades de poner en práctica el “regionalismo abierto” pregonado por el GPE.

Por otra parte, el tránsito de la Comunidad Económica Europea a la Unión Europea sobre la base de un mercado y de una moneda comunes, así como la negociación y la puesta en práctica del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), empujaron la evolución de la economía global en la senda

4. Asia-Pacific Economic Cooperation (1994), *1994 Leaders' Declaration, Bogor Declaration - APEC Economic Leaders' Declaration of Common Resolve*, Bogor, Indonesia: APEC Secretariat, 15 de noviembre. http://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/1994/1994_aelm.aspx

5. Ídem.

6. Ramírez Bonilla, Juan José (2010), “APEC: Pasado, presente... ¿y cuál futuro?,” *Estudios de Asia y África*, 45(2), México, DF: El Colegio de México-Centro de Estudios de Asia y África, pp. 423-449.

opuesta a la aconsejada por los miembros del GPE: la negociación de acuerdos preferenciales. Las motivaciones en materia de política económica internacional cambiaron completamente de naturaleza: ante la discriminación resentida por los no participantes en esos proyectos de integración regional, en Asia del Pacífico el Gobierno malasio propuso la creación de un bloque propio de los asiáticos denominado East Asia Economic Grouping (EAEG), encabezado por Japón e integrado por las economías más dinámicas de la región.⁷ Ante la renuencia de Japón de sumarse a una iniciativa que irritaba a su aliado estadounidense, el EAEG fue guardado para cuando las condiciones fueran más propicias; sin embargo, para contrarrestar las condiciones desfavorables de acceso a los mercados de la Unión Europea y del TLCAN, los gobiernos excluidos buscaron negociar acuerdos preferenciales con la primera, con algunos del TLCAN o entre ellos mismos. Con ello, la competencia se desplazó de los mercados a las mesas de negociaciones, para ver quién es capaz de establecer la red más amplia de acuerdos gubernamentales.⁸

Esta nueva dinámica encaminó a la APEC en la senda opuesta a la indicada por el GPE: la creación no de una, sino de múltiples áreas de libre comercio; a pesar de que éstas siguen siendo mecanismos discriminatorios contra los no participantes, en APEC los gobiernos se han contentado con pasar por alto el que sean obstáculos (*stumbling blocks*) para la consecución de comercio e inversiones libres y abiertos en la región, para concebirlos acriticamente como medios (*building blocks*) para la liberalización comercial y financiera. En todo caso, la Organización Mundial de Comercio (OMC) registra 265 acuerdos comerciales preferenciales, los miembros de APEC participan en 124 (46.79%) y 51 (19.24%) son entre ellos mismos. Con agudeza, algunos autores han recurrido a la imagen del “tazón de espagueti” para describir el complejo entramado de las relaciones económicas reguladas por los acuerdos comerciales intergubernamentales.⁹

7. Ramírez Bonilla, Juan José (1994), “Japón, Estados Unidos y la integración en la región del Pacífico: Un paso adelante y otro atrás”, en Romer Cornejo (comp.), *Asia Pacífico 1994*, México: El Colegio de México.

8. Solís, Mireya (2011), “La economía política de Japón sobre acuerdos comerciales”, en Juan José Ramírez Bonilla, Daniel Toledo Beltrán y Carlos Uscanga Prieto (coords.), *Japón ante la nueva configuración de Asia del Pacífico. Proactividad y reactividad ante un orden internacional fluido*, México: El Colegio de México.

9. Scoley, Robert (2004), *Preliminary Assessment of the Proposal for a Free Trade Area of the Asia-Pacific (FTAAP). An Issues Paper for the APEC Business Advisory Council (ABAC)*, ABAC, s. l.

En este marco, Xi Jinping sorprende menos con la propuesta sobre la posible realización del Área de Libre Comercio de Asia-Pacífico con el olvido de la filosofía en materia de política económica subyacente en el concepto del “regionalismo abierto”. Una propuesta audaz hubiera sido que el presidente de la República Popular China anunciara una liberalización comercial y financiera unilateral, en beneficio de todas las economías del mundo; pero, dado que el “horno no está para bollos”, Xi Jinping ha debido plegarse al juego de la competencia político-diplomática prevaleciente en APEC.

El ALCAP: un proyecto propuesto por ABAC, marcado con la impronta china

Xi Jinping anunció la realización del ALCAP en el escenario más favorable: la cumbre de jefes de Estado y de Gobierno de APEC en Beijing y en el momento más oportuno, en una coyuntura marcada por la derrota electoral de medio término del Partido Demócrata en Estados Unidos y el lento crecimiento de las economías avanzadas de Japón y de la Unión Europea.

Así, ante un Obama políticamente disminuido y un mundo desarrollado en serios problemas, Xi Jinping no tuvo empacho en dirigirles sendos reproches velados en la Declaración 2014 de los “líderes de APEC”. De manera inusual, Xi Jinping dejó de lado las fórmulas rituales sobre la adhesión a la OMC, para expresar:

nuestra gran preocupación sobre el *impasse* [en que se encuentra] el Acuerdo para la Facilitación Comercial (AFC), se encuentra en un punto muerto y ha generado incertidumbre sobre otras decisiones [tomadas en] Bali. Estos acontecimientos han afectado la credibilidad de la función negociadora de la OMC.¹⁰

Por si eso no bastara y teniendo en mente las veleidades proteccionistas de los gobiernos de los países desarrollados, también reafirmó “nuestro compromiso contra todas las formas de proteccionismo. Extendemos nuestro compromiso de no-acción [proteccionista] hasta finales de 2018 y reafirmamos nuestro compromiso para dar marcha atrás con cualquier medida proteccionista y distorsionante del comercio”.¹¹

10. Asia-Pacific Economic Cooperation, 2014 Leaders' Declaration.

11. Ídem.

Las peculiaridades del proyecto ALCAP

Las condiciones fueron propicias para anunciar la puesta en marcha del proyecto del Área de Libre Comercio de Asia del Pacífico (ALCAP). Los comunicadores, en más de una ocasión, perdieron la perspectiva histórica, para atribuir a Beijing la pertenencia de la iniciativa; así, un prestigiado diario español anunciaba: “Pekín recibe el respaldo de la APEC para su zona de libre comercio”.¹² A todas luces, el artículo posesivo “su” es abusivo, pues el proyecto del ALCAP tiene su origen en la iniciativa del APEC Business Advisory Council (ABAC), cuando en 2004 las iniciativas para lograr una liberalización progresiva del comercio e inversiones fueron dejadas de lado a causa de las dificultades económicas y políticas de los miembros de APEC. Más tarde, durante 2004 y 2005, ABAC y un grupo de trabajo del Pacific Economic Cooperation Council (PECC) prepararon un estudio de factibilidad sobre el ALCAP y éste fue sometido por los representantes de ABAC a los “líderes de APEC,” sin que hubiera tenido consecuencia alguna.

Ante la aproximación de la primera fecha perentoria de la Agenda de Bogor, en 2006 los “líderes” decidieron ocuparse del proyecto del ALCAP, comisionando a sus ministros para estudiar las modalidades y los caminos para lograr la integración regional en el marco de APEC. En 2010, en la reunión de Yokohama, Japón, los “líderes” formularon una declaración titulada *Rutas hacia el ALCAP*. El tema había sido incorporado de manera ritual en las declaraciones anuales de los “líderes”, sin más.

Ahora, si bien es cierto que el proyecto del ALCAP no es chino, la modalidad propuesta para ponerlo en práctica lleva indudablemente el sello *Made in China*; en efecto, la declaración de Xi Jinping envía de manera directa a la *Hoja de ruta de Beijing para la contribución de APEC a la realización del ALCAP* y, en ésta, podemos apreciar la originalidad de la estrategia china.

En nuestra opinión, el aspecto más importante es que el ALCAP no sería realizado como un proyecto dentro de APEC, sino en paralelo al foro.¹³ Las

12. Liy, Macarena Vidal (2014), “Pekín recibe el respaldo de la APEC para su zona de libre comercio”, *El País*, 11 de noviembre. http://internacional.elpais.com/internacional/2014/11/11/actualidad/1415724444_029371.html

13. “The FTAAP will be realized outside of APEC, parallel with the APEC process. APEC should maintain its non-binding, voluntary cooperation principles in its contributions to the realization of the FTAAP.” APEC Secretariat, *Annex A - The Beijing Roadmap for APEC's Contribution to the Realization of the FTAAP*. http://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2014/2014_aelm/2014_aelm_annexa.aspx?p=1

razones de peso son, cuando menos, tres: primero, el incumplimiento de la liberalización comercial y financiera por parte de los gobiernos de los países desarrollados, en 2010, minó la credibilidad de APEC; segundo, la competencia de los proyectos sobre el TPP y el Acuerdo Regional Comprehensivo de Asociación Económica (RCEP por sus siglas en inglés), en el seno de APEC, generó percepciones negativas sobre la efectividad del foro como mecanismo de cooperación; tercero, cualquier tentativa de acuerdo comercial preferencial (incluidos el TPP y el RCEP) dentro de la estructura del foro va contra el espíritu original del mismo, basado en el consenso y las decisiones no vinculantes. La decisión de negociar el ALCAP en paralelo a APEC tiene como finalidad preservar el foro como una instancia de diálogo y de consulta, donde las potencias en competencia política pueden dirimir algunas de sus diferencias, buscando la mediación de los otros miembros del foro.

El segundo rasgo crucial de la propuesta es la dialéctica establecida entre la nueva meta de Bogor (liberalización unilateral, comercial y financiera en todas las economías de APEC, en 2020) y el ALCAP. Las metas de Bogor descansan sobre el concepto del “regionalismo abierto;” en consecuencia, las autoridades chinas se pronuncian por mantenerlas como un compromiso moral de los miembros de APEC; en contraste, el ALCAP, siendo por necesidad un acuerdo vinculatorio y discriminatorio de los no signatarios, en opinión de los autores de la *Hoja de ruta*, ALCAP no puede sustituir el objetivo de la Agenda de Bogor. Ahora bien, mientras el ALCAP tiene visos de ser puesto en práctica, habremos de esperar el año 2020 para ver si, entonces sí, los miembros de APEC se deciden por poner en práctica el “regionalismo abierto”.

Un tercer rasgo de la estrategia china es la idea de hacer converger sobre el ALCAP todas las iniciativas regionales. De nueva cuenta sale a relucir la ineffectividad del tazón de espagueti y la necesidad de simplificar, en la escala regional, el régimen de comercio administrado bajo un solo mega-acuerdo. Suponemos que en ese acuerdo tendrán cabida todos los países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSEA), aun cuando no todos sean miembros de APEC; si es así, entonces también cabe la posibilidad de que la Alianza del Pacífico sea englobada en el ALCAP.

Finalmente, es necesario volver sobre la función de APEC; se trata de una función renovada para “asistir a las economías de APEC interesadas en participar en los procesos regionales y en prepararse para la realización del ALCAP”; en ese sentido, APEC “debe seguir proveyendo actividades efectivas

en materia de cooperación económica y técnica que ayuden a las economías en desarrollo”.

En resumen, la propuesta china tiene una proyección hacia toda la región del Pacífico y uno no puede dejar de pensar en que se trata de la respuesta a las propuestas del TPP y del Acuerdo de Asociación Transatlántico en Comercio e Inversión (TTIP por sus siglas en inglés), encabezados por Estados Unidos, con el fin de aislar a China. En el futuro inmediato habremos de ver si la flexibilidad en materia de negociaciones y una agenda limitada a los temas clásicos del comercio y de las inversiones son suficientes para ejercer un contrapeso económico a la política de redespliegue en Asia del Pacífico, practicada, no sin dificultades, por la administración Obama. 