



UNISCI Discussion Papers

APEC: CAMBIOS Y DESAFÍOS ACTUALES

AUTOR ¹ :	GRACIA ABAD QUINTANAL UNISCI
FECHA:	Enero de 2004

1. Introducción

Algo más de catorce años después de su lanzamiento en la reunión celebrada en Canberra en noviembre de 1989 en respuesta a la creciente interdependencia entre las economías de la región², la APEC (Asia Pacific Economic Cooperation)³ vive una situación muy diferente a la que existía en aquellos momentos. En el contexto actual, lejos ya de los momentos de esplendor que vivió a mediados de los noventa tras la Cumbre de Seattle⁴, la APEC no sólo va a ver cuestionada la continuación de su razón de ser, algo que, por otra parte no es nuevo⁵, sino que va a tener que hacer frente a desafíos que con anterioridad, o bien no existían, o bien carecían del relieve actual.

Así, junto con las críticas que, de la mano de una desilusión que se inicia en torno a 1999 y cuyas causas deberían ser abordadas⁶, aseguran que la APEC ha fracasado en el cumplimiento de sus objetivos y que las metas fijadas en la Declaración de Bogor son inalcanzables, al menos dentro del marco temporal previsto, surgen ahora nuevos problemas relativos a la propia agenda de la APEC y a su papel en el contexto de la cooperación económica y la liberalización comercial y de inversiones a nivel regional y global.

En este sentido, hay que señalar que son dos las principales cuestiones susceptibles de generar el debate en torno a la APEC y a las que, en consecuencia, será necesario buscar respuestas: la creciente inclusión de las cuestiones de seguridad en la agenda de la APEC y la compatibilidad de la actividad y objetivos de la APEC con la proliferación de acuerdos de libre comercio bilaterales y regionales existente en el área geográfica que abarca la primera.

¹ Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores. Estos artículos no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. The views expressed in these articles are those of the authors. These articles do not necessarily reflect the views of UNISCI

² "About APEC" en *APEC Thailand 2003*, disponible en www.apec2003.org

³ Lo que Gareth Evans denominó "cuatro adjetivos en busca de un nombre" y que, en realidad no era sino el resultado de los recelos que cualquier posible atisbo de institucionalización suscitaba en ASEAN. Ver Aggarwal, Vinod K. y Morrison, Charles E. *Asia-Pacific Crossroads: Regime Creation and the Future of APEC*, McMillan Londres, 1998

⁴ Soesastro, Hadi "APECs Overall Goals and Objectives, Evolution and Current Status" en Feinberg, Richard E. *APEC as an Institution: Multilateral Governance in the Asia Pacific*, ISEAS, Singapur, 2003, p 29

⁵ "APEC makes the grade" en *The Japan Times*, 29 de octubre de 2003, disponible en www.japantimes.co.jp

⁶ Garnaut, Ross "Introduction: APEC ideas and reality, history and prospects" en Yamazawa, Ippei (ed). *Asia Pacific Economic Cooperation (APEC): Challenges and tasks for the twenty-first century*, Routledge, Londres, 2000, p 15



2. Las cuestiones de seguridad y la Agenda de la APEC

El hecho de que, desde la Cumbre de Shangai, celebrada en octubre de 2001 y, por tanto, aún bajo el impacto que supusieron los atentados del 11 de septiembre, haya tenido lugar un tratamiento recurrente y más amplio de los temas de seguridad en las diferentes reuniones de la APEC ha reavivado un debate que, sin embargo y, como ya apuntábamos más arriba, no es nuevo en absoluto: el de si es conveniente la inclusión de cuestiones políticas y de seguridad en la agenda o si, por el contrario, la organización debe limitarse a lo estrictamente económico.

2.1. El debate teórico

Casi desde su creación la APEC ve surgir propuestas que abogan porque, junto a los temas económicos se ocupe también de cuestiones de índole laboral, medioambiental o de seguridad⁷ Aunque también es cierto que, como señala John McKay⁸ rara vez van a ser bien recibidas tales propuestas, ya que no son pocos los que consideran que ese sería el fin de la organización. Sin embargo, otros, como el propio John McNay argumentan en sentido contrario. Este autor en concreto, desgrana cuatro razones básicas a favor de la inclusión de las cuestiones de seguridad en la agenda de la APEC⁹:

1. *APEC is already a de facto security organization*
2. *The broadening of the definition of security*
3. *APEC is increasingly regarded as an important source of regional stability*
4. *In an era of intense global and regional competition, we can no longer regard economic integration as necessarily being a force for stability and peace*

El primero de estos planteamientos es probablemente el más discutible. El mero hecho de que los temas de seguridad hayan ido entrando progresivamente en la agenda de la APEC, no quiere decir necesariamente que deban estar y/o permanecer en ella. Ahora bien, es innegable que la APEC ofrece una oportunidad de gran valor para que los representantes de los diferentes Estados de Asia-Pacífico puedan encontrarse y hablar tanto a nivel bilateral como multilateral de las innumerables cuestiones en que sus intereses pueden confluir, entre ellas, las de seguridad.

La segunda de estas razones es a mi juicio, la más importante. La ampliación del concepto de seguridad, la importancia cada vez mayor otorgada a la seguridad humana y, con ello, el papel que en el terreno de la seguridad adquieren cuestiones como la superpoblación, el subdesarrollo, la contaminación, el retroceso de los bosques, el crimen transnacional o ciertas enfermedades hacen que la frontera entre las cuestiones económicas y las de seguridad no esté tan clara. Frecuentemente los problemas tienen implicaciones en ambos ámbitos.

Esta realidad es particularmente manifiesta por lo que respecta a la APEC ya que la liberalización de los intercambios y la eliminación de barreras no arancelarias, en la que en los últimos años se estaba haciendo mayor hincapié, han de ser gestionadas adecuadamente para evitar que se conviertan en factores que faciliten la expansión de las nuevas amenazas que se caracterizan precisamente por ser, en buena medida, transnacionales.

⁷ Aggarwal, Vinod K. y Morrison, Charles E. op. Cit., p. 24

⁸ McKay, John "APECs Role in Political and Security Issues" en Feinberg, Richard E. *APEC as an Institution: Multilateral Governance in the Asia Pacific*, ISEAS, Singapur, 2003, p 229

⁹ Idem p 259



Junto a ello, hay que señalar como un caso claro y reciente en el que se ha puesto de manifiesto tanto que la cooperación económica puede hacer necesaria una cooperación también en otros ámbitos, como la expansión del concepto de seguridad es el surgimiento del SARS el pasado año en Asia y el hecho de que se hayan dispuesto medidas coordinadas frente a él.

En relación con el tercero de los argumentos mencionados, es interesante ver cómo, desde una óptica bien diferente, Hadi Soesastro también enfatiza las importantes aportaciones que puede hacer la APEC al desarrollo de *Confidence Building Measures* en la región, en el marco de sus esfuerzos de *Community Building*¹⁰. Junto a ello hay quienes, ya desde hace algunos años, apuntan la importancia de la estabilidad proporcionada por la APEC como consecuencia de la generación de más y mayores oportunidades económicas¹¹. De modo similar argumenta John Ravenhill quien apunta que la cooperación regional no sólo reduce las probabilidades de conflicto entre los Estados implicados en ella sino que estrecha su vínculos frente a hipotéticas amenazas externas. Asimismo, incrementa el poder negociador de los Estados que participan en ella¹².

En lo que hace al último de sus argumentos hay que recordar que el propio John McNay señala cómo el proceso de crecimiento puede conducir a inestabilidades tanto como consecuencia de cambios en la distribución de poder entre los Estados como de la ampliación de las diferencias entre países desarrollados y países en vías de desarrollo.

De hecho, en apoyo de quienes se manifiestan a favor de la inclusión de las cuestiones de seguridad se podría argumentar que los propios principios guía de la APEC estipulan que la cooperación debe “mirar hacia fuera”, y tratar de generar consenso en un abanico cada vez más amplio de cuestiones¹³.

Por otra parte y, junto a los argumentos expuestos hasta aquí, parece interesante tener en cuenta que la seguridad es un requisito indispensable para el logro de los objetivos básicos (económicos) de la APEC y que el contexto internacional ha cambiado mucho desde el año 1989. Si entonces parecían destinados a disiparse los principales problemas de seguridad y, en consecuencia, no cabía pensar que pudieran tener repercusión negativa alguna para el crecimiento económico, hoy la dinámica es justo la contraria. Aparecen constantemente nuevos problemas de seguridad (entendida en sentido amplio) susceptibles de hacer peligrar esos objetivos económicos. Algo que se pone de manifiesto en Asia tras el 11 de septiembre de 2001 pero, sobre todo, tras el atentado de Bali del 12 de octubre de 2002 que vino acompañado de un importante descenso del PIB de la región fundamentalmente como consecuencia de la reducción de los ingresos procedentes del turismo¹⁴. Por otra parte, es claro que si se quieren atraer inversiones la eliminación de problemas de este tipo es más que aconsejable¹⁵. Igualmente, el ABAC (Apec Business Advisory Council) ha llamado la atención sobre el

¹⁰ Soesastro, Hadi, op. Cit. p 34

¹¹ Wolfowitz, Paul, “The Asia-Pacific Region: Confidence-Building in the Post-Cold War Era” en Siow Yue, Chia *APEC: Challenges and Opportunities*, ISES, Singapur, 1994, p 2

¹² Ravenhill, John, *APEC and the Construction of the Pacific Rim Regionalism*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001, p 26

¹³ Garnaut, Ross y Drysdale, Peter *Asia-Pacific Regionalism: Readings in International economic relations* Australia National University, Sydney, 1994 p. 97

¹⁴ Putin, Vladimir “Russia wants to ride APEC train to success” en The Straits Times, 16 de octubre de 2003, disponible en <http://straitstimes.asia1.com.sg>

¹⁵ Benett, Bruce “APECs Response to Terrorism” en UNISCI Discusión Papers No 3, Octubre de 2003, disponible en www.ucm.es/info/unisci



ralentizamiento del proceso de liberalización tras el 11-S, dejando entrever que podría hacer más difícil el cumplimiento de los objetivos de Bogor¹⁶ que, no obstante, siguen siendo alcanzables.

Ahora bien, también es cierto que el hecho de sobrecargar a la APEC con un gran número de tareas sería una buena manera de llevar a la organización al colapso. Tanto más si se tiene en cuenta que, en las cuestiones relativas a la seguridad carece muchas veces de las herramientas necesarias para poder actuar de manera eficaz. En este sentido, el argumento expresado por algunos autores de que, dado que las organizaciones de seguridad presentes en Asia-Pacífico no hacen una gestión efectiva de los problemas y que consiguientemente podía ser conveniente una expansión de la APEC en esta dirección, no es convincente. No, al menos hasta que no se acometa una reforma en profundidad de la organización¹⁷ y se le dote de una estructura más reforzada y más adecuada al tratamiento de una mayor diversidad de cuestiones. Pero, incluso en ese caso, seguiría existiendo un problema: el de los actores, ya que los participantes en la APEC y en las organizaciones de seguridad de la región, particularmente el ARF¹⁸, no son los mismos.

2.2. La dimensión práctica

Como decíamos, la inclusión de las cuestiones de seguridad en la agenda de la APEC a partir de la Cumbre de Shangai de octubre de 2001 se va a imponer por la vía de los hechos. Con los atentados del 11 de septiembre aún frescos, apenas había transcurrido un mes, era natural que en una reunión de líderes así, la cuestión del terrorismo fuera abordada. De hecho, aprobaron una *Declaración de Lucha contra el Terrorismo* donde se comprometían:

*“to prevent and suppress all forms of terrorist acts in the future in accordance with the charter of the United Nations and other international law, pledged to implement the UN Security Council Resolutions 1368 and 1373 faithfully and immediately, strongly supported all efforts to strengthen the international antiterrorism regime, called for increased cooperation to bring the perpetrators to justice, and also called for the early signing and ratification of all basic universal antiterrorist conventions including the International Convention for Suppression of the financing of Terrorism”*¹⁹

Ahora bien, era algo que no se iba a limitar a esa cumbre sino que, por el contrario iba a irse consolidando en los años posteriores y en el marco de las reuniones siguientes, siendo el mejor exponente la Cumbre celebrada en Los Cabos, México, en 2002 de la que resultaron, junto con un apartado relativo a la Lucha Antiterrorista y el Crecimiento Económico incluido en la Declaración Final, una *Declaración sobre Actos Terroristas cometidos en Economías miembros de APEC*²⁰, una *Declaración de Lucha contra el Terrorismo y Promoción del Crecimiento*²¹ y una *Declaración sobre Corea del Norte*²². En esta reunión se calificó, además, al terrorismo de “amenaza común”²³ para la región y para el globo.

¹⁶ “Bogor deadlines achievable. (APEC/ABAC – The Challenges Ahead) en Business Asia, mayo de 2002, disponible en www.findarticles.com

¹⁷ De hecho, existen propuestas, formuladas fundamentalmente desde Japón, en este sentido.

¹⁸ Véase Abad Quintanal, Gracia y Criado de Diego, Pedro “Los Foros de Seguridad y Cooperación en Asia-Pacífico” en *UNISCI Papers N° 21*, UNISCI; Madrid, 2000, p 21

¹⁹ *APEC Leaders Statement on Counter-Terrorism*, Shangai, 21 de octubre de 2001, disponible en www.apecsec.org.sg

²⁰ *APEC leaders’ statement on recent acts of terrorism in APEC member economies*, Los Cabos, 26 de octubre de 2002, disponible en www.apecsec.org

²¹ *APEC leaders’ statement on fighting terrorism and promoting growth*, Los Cabos, 26 de octubre de 2002, disponible en www.apecsec.org



La Cumbre celebrada el pasado mes de octubre en Bangkok ha supuesto no sólo la confirmación de esta tendencia sino de la división entre los participantes convencidos de la conveniencia de la presencia de los temas de seguridad en la agenda de la APEC y aquellos que insisten en que la organización debe concentrarse en lo estrictamente económico.

En este sentido, el tiempo dedicado a las cuestiones relativas a la seguridad y, fundamentalmente al terrorismo, ha sido bastante importante. De hecho los líderes se comprometieron en la declaración final a

“dismantle, fully and without delay, transnational terrorist groups that threaten the Apec economies”

e hicieron un llamamiento a una mayor cooperación en materia de inteligencia²⁴.

Igualmente señalaron su voluntad de

*“Eliminate the severe and growing danger posed by the proliferation of weapons of mass destruction and their means of delivery by strengthening international non-proliferation regimes, adopting and enforcing effective export controls, and taking other legitimate and appropriate measures against proliferation”*²⁵

En esta línea va también el acuerdo para que los miembros más pobres de la organización sean asistidos por los más ricos, mediante la provisión de fondos, equipos de vigilancia y asesoramiento, que les permitan mejorar su seguridad en puertos y aeropuertos con vistas al refuerzo de la seguridad en el comercio y los flujos de personas internacionales, en el marco de la iniciativa STAR adoptada en 2002 que, ya entonces recibió objeciones por parte de Malasia, Corea del Sur y Japón²⁶.

Sin embargo, quizás sea excesiva la opinión de quienes consideran que la cumbre ha estado dominada por la lucha contra el terrorismo y la amenaza que pueda suponer Corea del Norte²⁷ y que cuestiones económicas realmente acuciantes han quedado ensombrecidas ya que, de hecho, por ejemplo, el primer día de la Cumbre no se hizo referencia a las cuestiones de seguridad²⁸.

Como no podía ser de otro modo EEUU ha impulsado el tratamiento de estas cuestiones en la cumbre en línea con una creciente securitización de su política económica exterior que arranca de los últimos tiempos de la Administración Clinton, pero que se ve confirmada tras el 11-S y que tiene su correlato en una creciente securitización de la reciente agenda económica

²² *APEC leaders' statement on North Korea*, Los Cabos, 26 de octubre de 2002, disponible en www.apecsec.org

²³ “2ND LD: APEC officials address terrorism as annual talks begin” en *Asian Economic News*, 28 de octubre de 2002, disponible en www.findarticles.com

²⁴ “Apec leaders focus on terrorism, boosting trade” en *The Straits Times*, 20 de octubre de 2003, disponible en <http://straitstimes.asia1.com.sg>

²⁵ *Bangkok Declaration on Partnership for the Future*, 21 de octubre de 2003, disponible en www.apecsec.org.sg

²⁶ “2ND LD: APEC officials address terrorism as annual talks begin” en *Asian Economic News*, 28 de octubre de 2002, disponible en www.findarticles.com

²⁷ “APEC leaders wow to tackle terrorism2” en *The Straits Times*, 21 de octubre de 2003, disponible en <http://straitstimes.asia1.com.sg>

²⁸ “US focus on terrorism to be in final declaration” en *The Straits Times*, 21 de octubre de 2003, disponible en <http://straitstimes.asia1.com.sg>



internacional²⁹. Ahora bien, también es cierto que, al menos en esta oportunidad, las cuestiones de seguridad no han alcanzado el relieve que la primera potencia hubiera deseado, habida cuenta de que presentó un importante conjunto de propuestas de medidas antiterroristas que ya empezaba a ser conocido en determinados círculos como “*the Bangkok Goals*”, jugando claramente con el paralelismo semántico con los “*Bogor Goals*”³⁰.

Pese a quienes han insistido en afirmar que EEUU ha “secuestrado”³¹ la Cumbre imponiendo la inclusión de las cuestiones de seguridad y quienes creen ver detrás de ello el interés norteamericano en que no se avance en la línea de la liberalización comercial, hay que recordar cómo otros Estados también se han mostrado favorables al tratamiento de las cuestiones de seguridad, al menos en la medida en que puedan afectar a los objetivos económicos de APEC y, en especial, en lo que respecta al terrorismo. Así hay quienes han tratado de establecer una diferencia entre “cuestiones de seguridad militar y cuestiones de seguridad comercial”

Es el caso de Rusia, cuyo Presidente, Vladimir Putin, no ha dudado en respaldar los esfuerzos en la lucha contra el terrorismo y su financiación y para garantizar la seguridad del comercio, el transporte aéreo y los sistemas de información. En este sentido considera adecuadas medidas anticipatorias en los ámbitos político, económico-financiero, de inteligencia y militar. Asimismo, aboga por el perfeccionamiento de los sistemas de compensación de daños causados por actos terroristas³².

Por su parte, Tailandia, a quien EEUU ha incluido entre sus aliados no-OTAN abriendo la puerta a un amplio abanico de posibilidades de cooperación militar, ha aplicado recientemente las directrices norteamericanas en materia de sistemas de seguridad de alta tecnología para barcos container³³.

Igualmente, el presidente chileno, Ricardo Lagos señaló que si no hay seguridad difícilmente va a haber comercio alguno³⁴.

Asimismo, Australia ha indicado que si no se controla, el terrorismo acabará con las inversiones y hundirá el comercio y, con ello y, de manera inevitable, la economía y el bienestar de los Estados, con independencia de su nivel de desarrollo³⁵.

Incluso, la República Popular China, por medio de su Presidente, Hu Jintao ha señalado la importancia de que APEC se reforme y acometa innovaciones que le permitan adaptarse a los cambios, haciendo frente a nuevos desafíos, además de afirmar su voluntad de cooperar en

²⁹ Higgott, Richard “American Unilateralism, Foreign Economic Policy and The Securitisation of Globalisation” en *Institute of Defence and Strategic Studies Working Paper N° 52*, IDSS, Singapore, octubre de 2003, p 2 y ss.

³⁰ “Global trade, terror to dominate this year’s APEC talks”, en *Asian Economic News*, disponible en www.findarticles.com

³¹ Sioris, George “APEC’s inevitable discussion of security” en *The Japan Times*, 31 de octubre de 2003, disponible en www.japantimes.co.jp

³² Putin, Vladimir “Russia wants to ride APEC train to success” en *The Straits Times*, 16 de octubre de 2003, disponible en <http://straitstimes.asia1.com.sg>

³³ Ghosh, Nirmal “Thailand scores on trade and security with US”, en *The Straits Times*, 20 de octubre de 2003, disponible en <http://straitstimes.asia1.com.sg>

³⁴ “APEC summit ends with anti-terror pledge” en *Taipei Times*, 22 de octubre de 2003, disponible en www.taipetimes.com

³⁵ Jacob, Paul “It’s a new world order for Apec” en *The Straits Times*, 22 de octubre de 2003, disponible en <http://straitstimes.asia1.com.sg>



todas las áreas, dando muestras de una flexibilización creciente e introduciendo variaciones de cierta importancia en relación a sus planteamientos anteriores³⁶. En esta línea, señaló que APEC debía profundizar en la cooperación antiterrorista y reforzar las capacidades de sus miembros con vistas a la salvaguarda de la paz y estabilidad regionales y a la promoción de la prosperidad y el desarrollo³⁷.

Por otra parte hay que recordar cómo no todos los problemas de seguridad presentes en la región han tenido cabida en la reunión, sino sólo aquellos con mayores posibilidades de influir en los objetivos de la APEC. Así, por ejemplo, no abordaron la cuestión de Corea del Norte, a pesar de que Pyongyang disparara uno y posiblemente dos misiles en el mar del Japón en el transcurso de sus ejercicios militares anuales, cuyo desarrollo coincidió en el tiempo con el de la cumbre, dando con ello pie a no pocos temores y recelos³⁸. Pues bien, aún así, los líderes se limitaron a respaldar la continuación de las conversaciones a seis bandas por medio de una declaración verbal realizada por el representante de la economía miembro anfitriona, el Primer Ministro Tailandés Thaksin Shinawatra³⁹, a pesar de que el presidente norteamericano George Bush intentó que sí se tratara⁴⁰ y tampoco se ocuparon de la cuestión del secuestro de ciudadanos japoneses por Corea del Norte⁴¹, a pesar de los esfuerzos en esta dirección del Primer Ministro nipón, Junichiro Koizumi⁴². De hecho, a diferencia de lo que ocurriera en las dos ocasiones anteriores, en Bangkok no se redactó ninguna declaración conjunta específica sobre cuestiones de seguridad.

Asimismo, los líderes de las economías miembros de APEC también dedicaron tiempo a las cuestiones propiamente económicas y así, insistieron repetidamente en que debían continuar las conversaciones de la Ronda Doha de la OMC tras su estancamiento poco antes de la Cumbre de la APEC, en la cumbre de la Organización Mundial del comercio celebrada en septiembre en Cancún. Igualmente se comprometieron a hacer todo lo posible para que la Ronda Doha pudiera finalizar exitosamente en la fecha prevista de enero de 2005, una dirección en la que ya habían apuntado con anterioridad⁴³. En este sentido, el Presidente chileno, Ricardo Lagos, señaló que hay aún hay lugar para abrir las puertas que se cerraron en Cancún⁴⁴. Tratan con ello de lograr como ya hiciera la cumbre de Seattle de la APEC de 1993, hacer revivir una Ronda de la OMC que, como aquella, atraviesa por momentos

³⁶ "We'll cooperate in all areas: China" en *The Straits Times*, 21 de octubre de 2003, disponible en <http://straitstimes.asia1.com.sg>

³⁷ "Hu calls for intensified cooperation in fighting terrorism" en *People's Daily*, 22 de octubre de 2003, disponible en <http://english.people.com.cn>

³⁸ "APEC leaders promise to take tougher steps on terror groups" en *The Manila Times*, 21 de octubre de 2003, disponible en www.manilatimes.net

³⁹ "APEC leaders vow to tackle terrorism" en *The Straits Times*, 21 de octubre de 2003, disponible en <http://straitstimes.asia1.com.sg>

⁴⁰ "Bush turns talks around to question of terrorism" en *Taipei Times*, 21 de octubre de 2003, disponible en www.taipetimes.com

⁴¹ La República Popular China se opuso de forma particularmente firme a la aprobación de una declaración conjunta relativa a esta cuestión por considerarla un tema estrictamente bilateral entre Corea del Norte y Japón. Ver Talmadge, Eric "Japan eclipsed at APEC summit", *The Manila Times*, 22 de octubre de 2003, disponible en www.manilatimes.net

⁴² "Koizumi eyes APEC support on North Korea" en *The Japan Times*, 20 de octubre de 2003, disponible en www.japantimes.co.jp

⁴³ "APEC Trade Ministers vow to reject protectionism" en *Asian Economic News*, 3 de junio de 2002, disponible en www.findarticles.com

⁴⁴ Ghosh, Nirmal, "Strong Apec signal on trade and security" en *The Straits Times*, 22 de octubre de 2003, disponible en <http://straitstimes.asia1.com.sg>



difíciles⁴⁵. Ahora bien, sí se le puede criticar a la APEC que no hayan salido de la cumbre propuestas concretas de solución para el actual estancamiento⁴⁶, aunque sí respaldaron el texto de compromiso redactado por el Ministro de Exteriores mexicano, Luis Ernesto Derbez, en el que se hace un llamamiento a algunos recortes a los subsidios a la agricultura existentes en los países industrializados así como a una mejora del acceso a los mercados⁴⁷.

Lo que ocurre es que hay no pocos que opinan que la APEC debería dedicar mayor volumen de energías a estas cuestiones y no conformarse con lograr avances en la línea de la liberalización sino intentar que la expansión del comercio no vaya acompañada de la desigualdad entre países desarrollados y países en vías de desarrollo, poniendo una y otra vez en grave peligro los intereses de estos últimos. Es decir, debería trabajar con vistas a reducir la desventaja con que cuentan las economías miembros consideradas como países en vías de desarrollo⁴⁸.

En esta misma línea, algunos líderes de las economías miembros no dudan en afirmar que la organización se está desviando de la ruta adecuada. Así, Mahathir no dudó en afirmar que *“APEC was formed as an economic cooperation group but we don’t agree with taking away economic matters into security, military or politics”*. Al tiempo afirmaba, cómo, a su parecer, las naciones fuertes, en clara referencia a EEUU, imponen su agenda a la organización. También fue objeto de su rechazo el deseo norteamericano de imponer restricciones a la producción y venta de los llamados *Manpads (Man-Portable Air Defence Systems)*, susceptibles, según EEUU de ser utilizados por terroristas de Al-Qaeda para derribar aviones comerciales⁴⁹.

Sea como sea, está claro que, tal y como señalan algunos autores, pese a todo, APEC no ha abandonado sus tareas en la línea de la liberalización y la cooperación económica. Por el contrario sigue contando con un núcleo de carácter económico que tiene como meta básica el logro de un marco de libre comercio para el año 2020⁵⁰. Junto a ello, parece estar tratando de conciliar el tratamiento de determinados temas de seguridad con repercusiones en lo económico con esas metas. A tal efecto creó, ya en 2002 un papel asesor que ayudara a armonizar los esfuerzos en materia de vigilancia antiterrorista y facilitación comercial⁵¹. En esa misma línea, en la reunión de ministros de comercio de 2002 se insiste en la importancia de:

*“achieving the twin goals of enhanced security against terrorist threats and continued facilitation of the movement of goods, capital and people”*⁵²

⁴⁵ “APEC sets its course” en *The Straits Times*, 22 de octubre de 2003, disponible en <http://straitstimes.asia1.com.sg>

⁴⁶ “APEC summit ends with anti-terror pledge” en *Taipei Times*, 22 de octubre de 2003, disponible en www.taipeitimes.com

⁴⁷ “APEC makes the grade” en *The Japan Times*, 29 de octubre de 2003, disponible en www.japantimes.co.jp

⁴⁸ “Editorial: Apec should go back to basics” en *New Straits Times*, 21 de octubre de 2003, disponible en www.nst.com.my

⁴⁹ “US focus on terrorism to be in final declaration” en *The Straits Times*, 21 de octubre de 2003, disponible en <http://straitstimes.asia1.com.sg>

⁵⁰ Jacob, Paul “It’s a new world order for Apec” en *The Straits Times*, 22 de octubre de 2003, disponible en <http://straitstimes.asia1.com.sg>

⁵¹ “APEC panel urges harmonizing of security, trade” en *Asian Economic News*, 21 de octubre de 2002, disponible en www.findarticles.com

⁵² “APEC Trade Ministers vow to reject protectionism” en *Asian Economic News*, 3 de junio de 2002, disponible en www.findarticles.com



De hecho, ambas metas se consideran no sólo compatibles sino complementarias y probablemente inseparables, como hemos visto, ya que no parece realista deslindar la seguridad de las condiciones que hacen el comercio viable⁵³. Una opinión claramente expresada como hemos visto por algunas economías, como Chile o la República Popular China.

Y es que parece claro que el cambio fundamental que se ha producido en relación con APEC no tiene lugar tanto *en* la organización como en el *contexto* internacional en que se mueve la organización y se deriva de la nueva dinámica que va emergiendo desde el 11 de septiembre de 2001⁵⁴. Ésta requerirá una adaptación de APEC toda vez que se trata de cambios con repercusiones en el terreno de lo económico y comercial⁵⁵.

En este sentido, todo hace prever que al menos ciertas cuestiones de seguridad continúen en la agenda de APEC en próximas reuniones y, desde luego, en el año 2004. Esto último es si cabe más probable dado que la economía miembro anfitriona (que siempre tiene una mayor influencia en la selección de temas de la agenda) este año es Chile⁵⁶ que, como hemos visto, no ve con malos ojos el tratamiento de estos temas⁵⁷.

3. La APEC y los acuerdos de libre comercio en Asia-Pacífico

Como vimos, el otro gran desafío a que debe hacer frente la APEC en el momento actual es el de su compatibilidad con el creciente número de acuerdos comerciales bilaterales y regionales presentes en la región. Desafío aún mayor si tenemos en cuenta que la desilusión existente en relación con la APEC es, al propio tiempo un acicate para la creación de tales acuerdos⁵⁸ y que, como ocurriera en el caso de la securitización de la agenda económica internacional y de la de la APEC en particular, ésta dinámica se ve influida también por los planteamientos estadounidenses en materia de política exterior, seguridad y defensa.

De hecho, ésta no es una dinámica que se circunscriba exclusivamente a la APEC. Por el contrario, tiene un carácter global. Hasta el punto de que casi todos los miembros de la Organización Mundial del Comercio forman parte de uno o más acuerdos comerciales, algo que lleva a la OMC a prever la existencia de 300 acuerdos de estas características para finales de 2005.

Sin embargo, en el caso concreto de la APEC, éste es un problema que, de algún modo y, como también ocurriría con la presencia de las cuestiones de seguridad en la agenda, no es nuevo. Así, desde su creación APEC tuvo que convivir con una serie de acuerdos subregionales de carácter comercial tales como AFTA, ANZCERTA o NAFTA, que incluían a algunos de sus miembros, pero no todos. También desde el principio y, fundamentalmente desde la Declaración de Bogor, se vio clara la necesidad de asegurarse de que las metas de

⁵³ “APEC sets its course” en *The Straits Times*, 22 de octubre de 2003, disponible en <http://straitstimes.asia1.com.sg>

⁵⁴ Jacob, Paul “It’s a new world order for Apec” en *The Straits Times*, 22 de octubre de 2003, disponible en <http://straitstimes.asia1.com.sg>

⁵⁵ Wijaksana, Dadan, “Shift in focus at APEC understandable” en *The Jakarta Post*, 23 de octubre de 2003, disponible en www.thejakartapost.com

⁵⁶ “Security or trade” en *The Straits Times*, 22 de octubre de 2003, disponible en <http://straitstimes.asia1.com.sg>

⁵⁷ Soesastro, Hadi, op. Cit. p 37

⁵⁸ Garnaut, Ross “Introduction: APEC ideas and reality, history and prospects” en Yamazawa, Ipeei (ed). *Asia Pacific Economic Cooperation (APEC): Challenges and tasks for the twenty-first century*, Routledge, Londres, 2000, p17



estos acuerdos y las de la propia APEC no eran incompatibles. Y, en este sentido, se señalaba que si bien tanto unos como otros tenían como meta el libre comercio, era importante evitar que los esfuerzos de los acuerdos subregionales acabaran implicando un tratamiento preferencial para sus miembros que no se hiciera extensivo a los restantes miembros de APEC, generando con ello dinámicas discriminatorias dentro de ésta última⁵⁹. En consecuencia, más allá del saldo neto positivo arrojado al parecer por la suma de los efectos de *Creación de Comercio* y *Desviación de Comercio*, en la medida en que los acuerdos no conlleven discriminaciones entre los miembros de la APEC no habrá problema y, por otro lado, los acuerdos serán consistentes con el *Regionalismo Abierto*⁶⁰ postulado por la APEC.

En principio así ha ocurrido. Todos los acuerdos comerciales subregionales recogieron los objetivos de Bogor y dieron paso a una liberalización acorde a los principios de la OMC, yendo incluso más allá de lo establecido por ambos en lo que se refiere al ritmo de liberalización⁶¹. Incluso, se puede decir que los grupos subregionales han contribuido al propio progreso de APEC, al fomentar una liberalización que ha ayudado a reducir las diferencias en materia de política comercial y de inversiones existentes entre las economías miembros.

Ahora bien, en el momento actual, estos temores reaparecen con fuerza de la mano de la nueva ola de acuerdos comerciales tanto bilaterales como multilaterales (entre los que destaca probablemente el acuerdo entre China y la ASEAN) emprendidos por diferentes miembros con la voluntad de acelerar el ritmo de liberalización ante los escasos avances derivados probablemente y, entre otras cosas, del criterio de voluntariedad seguido para la misma⁶². Tales acuerdos responden además a las nada esperanzadoras expectativas existentes acerca de la evolución de la Ronda Doha de la OMC así como a la voluntad de las élites regionales de lograr un mayor control sobre sus políticas comerciales nacionales⁶³.

Así, no es extraño ver cómo diferentes miembros aprovechan las reuniones de la APEC para anunciar públicamente su intención de constituir áreas de libre cambio⁶⁴. Se sienten impulsados a negociar casi frenéticamente acuerdos de esta clase en áreas tradicionalmente sensibles, como la agricultura y la información.

Un frenesí del que participa de modo especialmente importante EEUU, en la medida en que le permite conjugar dos de las características más destacadas de su actual línea de política de seguridad nacional:

- La preferencia por los elementos bilaterales frente a las instituciones de carácter multilateral
- La securitización de su política económica exterior

⁵⁹ Zainal-Abidin, Mahani "APEC's relationship with its subregional trading agreements" en en Yamazawa, Ippei (ed). *Asia Pacific Economic Cooperation (APEC): Challenges and tasks for the twenty-first century*, Routledge, Londres, 2000, p 118

⁶⁰ Aggarwal, Vinod K. Y Morrison, Charles, "APEC as an international institution" en *Asia Pacific Economic Cooperation (APEC): Challenges and tasks for the twenty-first century*, Routledge, Londres, 2000, p 304

⁶¹ Zainal-Abidin, Mahani p 145 y ss

⁶² Huang, David "Profiting from the essence of APEC" en *Taipei Times*, 31 de octubre de 2003, disponible en www.taipeitimes.com

⁶³ Higott, Richard, op. cit. p 27

⁶⁴ Pangestu, Mari E. "APEC should go back to basic vision and goals" en *The Jakarta Post*, 30 de octubre de 2003, disponible en www.thejakartapost.com



Y ello, porque, con independencia de la voluntad proteccionista respecto de ciertos sectores que haya podido exhibir EEUU en el marco de la OMC, (algo que por otra parte a ocurrido también con el resto de países desarrollados), la celebración de tales acuerdos, permitiría a EEUU la elección de sus socios, convirtiéndolos de éste modo también en una herramienta política. Dicho de otro modo, aquellos Estados que se han alineado de modo más claro y firme con Washington en cuestiones tales como la Guerra contra el Terrorismo o en la guerra de Irak han estado y estarán mejor colocados para la firma de tales acuerdos, tal y como ya se ha visto⁶⁵.

En cualquier caso, el peligro y, con él el temor, es nuevamente que estos acuerdos signifiquen la concesión de ventajas preferenciales únicamente a los socios elegidos, abandonando con ello la liberalización unilateral y no discriminatoria propia de la APEC⁶⁶.

Por ello, los miembros de APEC han estado de acuerdo en afirmar que cualquier acuerdo deberá respetar las normas fijadas para ellos por la OMC, eliminando las barreras al comercio y, con ello, ser sometido a la consideración de esta última organización para que confirme la existencia de dicho respeto y lo supervise. Igualmente, los miembros de APEC se han comprometido a perseguir las metas del foro en el caso de que concluyan acuerdos de libre comercio⁶⁷.

Junto a ello, también sería problemática la emergencia de una red de acuerdos de libre cambio que por responder a circunstancias diferentes en cada caso fueran en buena medida distintas entre sí, generando una notable confusión en lo que se refiere a las obligaciones derivadas de cada uno. Asimismo, también podría llegar a ocurrir que las obligaciones contraídas en virtud de un acuerdo entraran en conflicto con las derivadas de otro⁶⁸.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que, como señala Mari Pangestu, del Centro de Estudio Estratégicos e Internacionales de Yakarta, estos acuerdos supondrían una terrible sobrecarga para los de por sí limitados recursos de muchos países en vías de desarrollo⁶⁹. Del mismo modo hay que tener en cuenta sus potenciales repercusiones para aquellos países de la región con notables desigualdades y desequilibrios socio-económicos, así como para el incremento de las disparidades entre los propios Estados de la ASEAN⁷⁰.

Sin embargo, frecuentemente, los protagonistas de estos acuerdos enfatizan que su existencia, lejos de suponer un problema para APEC, nuevamente le facilitará la consecución de sus objetivos de liberalización. Así lo ve Mark Vaile⁷¹, ministro australiano de comercio, que asegura que alentarán la reforma comercial en la región. Igualmente el Primer Ministro australiano, John Howard, afirmaba que carecería de sentido buscar ninguna clase de

⁶⁵ Higgott, Richard, p 24 y ss

⁶⁶ "APEC: APEC squeezed between WTO and new bilateralism" en *Oxford Analytica Daily Brief*, 18 de junio de 2003

⁶⁷ "2ND LD: APEC officials address terrorism as annual talks begin" en *Asian Economic News*, 28 de octubre de 2002, disponible en www.findarticles.com

⁶⁸ Okamoto, Jiro, *Conflict of RTA/FTA with WTO*, JETRO, 8 de octubre de 2001, disponible en www.npf.org.tw

⁶⁹ "Apec out of touch, say businessmen", en *The Straits Times*, 22 de octubre de 2003, disponible en <http://straitstimes.asia1.com.sg>

⁷⁰ Nesadurai, Helen E. S. "The Indo-Chinese enlargement of ASEAN: Implications for Regional Economic Integration" en *Institute of Defence and Strategic Studies Working Paper N° 52*, IDSS, Singapore, octubre de 2003

⁷¹ "APEC economies say web of FTAs will enhance WTO process" en *The Age*, 19 de octubre de 2003, disponible en www.theage.com.au



monopolio para la APEC y que lo importante era que las economías tomaran de algún modo las decisiones difíciles precisas en la línea de la liberalización⁷².

Del mismo modo, Japón, en la Cumbre de los Cabos proponía incluso que la APEC fomentara la formación de Acuerdos de Libre Cambio Bilaterales y Regionales y creara oportunidades para que las economías miembros pudieran intercambiar información acerca de sus estrategias con vistas a estos acuerdos. Sin embargo, detrás de esta propuesta puede haber también un intento japonés de restar protagonismo al Acuerdo de China con ASEAN, ya entonces mucho más avanzado que el japonés. En cualquier caso, los miembros restantes estuvieron de acuerdo en trabajar en esa línea convencidos de que podía ayudar a la consecución de las metas de la organización⁷³.

Por su parte, Goh Chok Tong, Primer Ministro de Singapur señalaba, en el transcurso de la reciente Cumbre de Bangkok que estos acuerdos podían servir como catalizadores para el proceso global de liberalización⁷⁴.

Incluso el Director Ejecutivo del Secretariado de APEC, Piamsak Milintachinda, afirmaba que estos acuerdos, lejos de suponer amenaza alguna para los esfuerzos liberalizadores desarrollados en el marco de APEC y la OMC, constituyen una ayuda en la medida en que también tienen como meta la reducción y eliminación de las barreras al comercio y las inversiones⁷⁵.

De hecho, también hay quienes señalan que los actuales no son sino un nuevo tipo de acuerdos de libre cambio *New Age FTAs*, que se caracterizan por no limitarse al comercio de bienes e incluir cuestiones como el medioambiente o el trabajo que puede ser más difícil lograr que sean abordadas por la siguiente ronda de liberalización multilateral. En este sentido, se estarían utilizando estos acuerdos como campo de pruebas para cuestiones complejas respecto de las que, una vez puesto un punto de partida se pueda intentar iniciar una negociación que implique a un mayor número de economías⁷⁶.

Sin embargo, no hay que engañarse, y hay que tener muy presente que, desde el punto de vista de la teoría económica, estos acuerdos representan un sub-óptimo con respecto a la liberalización multilateral del comercio⁷⁷. Asimismo, no hay que infravalorar el peligro que suponen para las iniciativas que trabajan en esta dirección, como la OMC o la propia APEC.

En todo caso, la dinámica parece lanzada y difícil de parar, tanto por los beneficios que puede suponer a algunos de sus protagonistas como por la importancia que puede tener en ella el efecto demostración. En consecuencia parece conveniente, tratar de limitar sus efectos negativos y buscar que, en lo posible, ayude efectivamente a la consecución de los objetivos de la APEC.

⁷² "Open economies vital: Howard: Business Asia speaks to Australian Prime Minister John Howard about the future for APEC" en *Business Asia*, Mayo de 2002, disponible en www.findarticles.com

⁷³ "APEC heeds Japan's calls on reforms, FTAs en *Asian Economic News*, 28 de octubre de 2002, disponible en www.findarticles.com

⁷⁴ Ghosh, Nirmal y Jacob, Paul, "Apec wants trade talks to get going" en *The Straits Times*, 21 de octubre de 2003, disponible en <http://straitstimes.asia1.com.sg>

⁷⁵ "APEC still on track for free trade goals, official says" en *Asian Economic News*, 24 de febrero de 2003, disponible en www.findarticles.com

⁷⁶ Okamoto, Jiro, *Conflict of RTA/FTA with WTO*, JETRO, 8 de octubre de 2001, disponible en www.npf.org.tw

⁷⁷ Higgott, Richard, op. cit. p 27