



Menos economía y más seguridad: la crisis de la APEC tras la cumbre de Bangkok

*Pablo Bustelo **

Tema: La reciente cumbre de jefes de Estado y de gobierno del Foro de Cooperación Económica en Asia-Pacífico (APEC), celebrada en Bangkok a finales del mes de octubre, ha puesto de manifiesto la creciente crisis de un organismo transpacífico que hasta hace pocos años parecía destinado a ser determinante en la economía mundial. La existencia de enfoques contrapuestos, una profunda crisis programática y, sobre todo, la inclusión, en la agenda del foro, de temas relacionados con la seguridad han hecho perder fuelle a la APEC, en beneficio de las ahora privilegiadas iniciativas estrictamente regionales tanto en Asia oriental como en América.

Resumen: Este análisis defiende la tesis de que la cumbre de Bangkok de la APEC ha acentuado la crisis, patente desde hace algunos años, de ese foro transpacífico. La introducción cada vez mayor de temas de seguridad en un proyecto fundamentalmente económico (junto con el cada vez mayor interés de EEUU por vincular seguridad y comercio internacionales) desnaturaliza los objetivos primigenios de la APEC. Sin embargo, la crisis de APEC no se debe sólo a la mayor preocupación estadounidense por la seguridad internacional sino también a tendencias de fondo en la economía mundial, como son las malas perspectivas de las conversaciones comerciales multilaterales, especialmente tras el fracaso de la cumbre de Cancún de la OMC, y el creciente regionalismo estrictamente americano y estrictamente asiático.

Análisis: La APEC puede estar ya condenada a la irrelevancia, lo que, en perspectiva, supone un destino triste e insospechado para un organismo llamado, hasta hace pocos años, a desempeñar una función primordial en la economía mundial.

La APEC y sus objetivos

La APEC (*Asia-Pacific Economic Cooperation*) es un foro transpacífico de cooperación económica y de carácter intergubernamental (aunque para acomodar a Hong Kong y Taiwan, se hable de “representantes de economías”). Creado en 1989 a iniciativa de Australia, el foro está actualmente formado por 21 países y territorios de las dos orillas del Pacífico. Por parte asiática son miembros Japón, China, Corea del Sur, Taiwan, Singapur, Hong Kong, Malasia, Tailandia, Indonesia, Filipinas, Vietnam y Brunei. Por parte americana están presentes EEUU, Canadá, México, Perú y Chile. También forman parte de APEC Australia, Rusia, Nueva Zelanda y Papúa Nueva Guinea. La APEC reúne por tanto a países y territorios que conjuntamente tienen un producto bruto de 19 billones de dólares (el 53% del producto mundial), suponen el 40% de la población mundial y efectúan el 47% del comercio internacional. Entre los principios rectores de la APEC, que no tiene carta fundacional (no existen ni convenio ni tratado constitutivos), destacan la toma de decisiones por consenso, la combinación de medidas individuales y de iniciativas

* Investigador Principal para Asia Pacífico del Real Instituto Elcano y profesor titular de Economía Aplicada en la Universidad Complutense de Madrid

colectivas, la flexibilidad y, sobre todo, la aplicación voluntaria de los acuerdos. Es por tanto una asamblea extremadamente amplia y vaga de países y territorios.

Sus objetivos son: (1) la liberalización comercial y de inversiones; (2) la facilitación de los negocios; y (3) la cooperación económica y técnica entre las economías del área. La APEC pretende, con arreglo a la declaración de Bogor, aprobada en la cumbre celebrada en esa localidad de Indonesia en 1994, crear un área transpacífica de libre comercio en 2015 para los países desarrollados y en 2020 para los países en desarrollo, facilitando simultáneamente los negocios entre empresas, mediante medidas estrictamente voluntarias. Además, con arreglo al plan de acción de Osaka (1995), tiene también un componente de cooperación económica y técnica (el programa *Ecotech*), que consiste en la colaboración en ayuda al desarrollo y transferencia técnica entre los países ricos y los pobres.

Una crisis progresiva

La APEC reúne a países con muy diferentes sensibilidades. Desde la primera cumbre (Seattle, 1993), EEUU ha intentado, a través del foro, revertir su creciente pérdida de influencia política en Asia oriental y potenciar sus exportaciones a esa zona mediante la apertura de mercados, con miras a reducir sus continuos desequilibrios comerciales bilaterales con muchos países asiáticos. Entre los países de la orilla asiática del Pacífico ha habido muchas diferencias de opinión respecto de la APEC (desde la abierta hostilidad de Malaisia a la estudiada indiferencia de Japón, pasando por la suspicacia de algunos países de la ASEAN, temerosos de que su asociación se diluyese en una iniciativa más amplia) pero, en general, han pretendido evitar que EEUU se desentienda política y militarmente de Asia oriental y han insistido en que se potencie la cooperación económica y técnica en la región, además de la liberalización comercial.

Además, desde las crisis financieras asiáticas de 1997-98 y el inicio de la campaña internacional contra el terrorismo en 2001, la APEC ha ido perdiendo progresivamente sus pretensiones iniciales.

La primera razón de la crisis de la APEC es, pues, la presencia de enfoques contrapuestos. Por un lado, los países anglosajones, dirigidos por EEUU, han pretendido desde el principio crear un organismo formal y orientarlo hacia temas de liberalización comercial. Por otro lado, los países asiáticos han optado por que la APEC se mantenga como un foro informal y laxo y que se centre en la cooperación económica y técnica.

La segunda razón es una importante crisis programática. Las medidas voluntarias de liberalización comercial y de facilitación de los negocios se han ido aprobando, año tras año, de manera ritual, pero sin un compromiso serio de llevarlas adelante. En cuanto a la cooperación económica y técnica, no se ha aprovechado y desarrollado suficientemente, lo que ha hecho perder interés en el foro a los países menos avanzados.

La tercera razón es la cada vez mayor orientación de la APEC hacia temas de seguridad, aspectos que no estaban previstos en un organismo de carácter económico. La insistencia en esos temas desde las cumbres de Shanghai (octubre de 2001) y Los Cabos, México (octubre de 2002) es a la vez causa y consecuencia de la cada vez menor relevancia económica del Foro. La inclusión de temas de seguridad desnaturaliza los objetivos primigenios de la APEC. Además, al introducir esos temas en la agenda de la APEC, en realidad lo que se está haciendo es intentar establecer un vínculo estrecho entre comercio internacional y seguridad colectiva.

En consecuencia, los países asiáticos han puesto en marcha iniciativas estrictamente regionales, como el proceso ASEAN+3, al que hay que añadir el de ASEAN y China desde 2001 y, aunque está todavía en fase de estudio, el de ASEAN y Japón. También

se han impulsado mucho los acuerdos bilaterales de libre comercio, tanto transpacíficos como asiáticos. En particular, el proceso ASEAN+3, que dio comienzo en 1997 y que reúne hoy a los diez países de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) con tres grandes potencias del noreste asiático (Japón, China y Corea del Sur) podría convertirse en el embrión de una futura área de libre comercio de Asia oriental. En cuanto a los acuerdos bilaterales de libre comercio, es bien sabido que Japón y Singapur tienen uno desde 2002, que EEUU y Singapur han firmado otro en 2003 y que están previstos varios más (EEUU-Tailandia, Tailandia-Australia, Japón-Corea del Sur, por citar sólo algunos).

La cumbre de Bangkok

La undécima cumbre de la APEC ha reforzado el giro del foro hacia los temas de seguridad internacional, ya patente en las dos ediciones anteriores. Esa reorientación se ha justificado con un argumento explícito (la falta de seguridad obstaculiza el desarrollo económico), pero refleja también una constatación implícita, que es la cada vez menor voluntad de cooperación en asuntos económicos entre los miembros de APEC.

En aspectos comerciales, la declaración de Bangkok ha sido parca en iniciativas concretas. No ha hecho sino reiterar aspectos generales y señalar que se debe retomar la Agenda de Desarrollo de Doha en la Organización Mundial de Comercio (OMC), para lo cual la APEC insiste en que es necesario mostrar más voluntad política y una mayor flexibilidad, así como aceptar que la dimensión de desarrollo es central en la Agenda de Doha.

Conviene reseñar que, a pesar de la insistencia de EEUU, no hubo mención alguna en la declaración de la APEC a que resultaría precisa una mayor flexibilidad de los tipos de cambio (esto es, a la pretensión de Washington de que China y Japón revaloricen sus monedas). Tal cosa contrasta con la mención expresa a tal asunto que se hizo en el comunicado de la reunión de los ministros de Economía y gobernadores de bancos centrales del G-7 en Dubai el pasado 20 de septiembre.

Aunque la introducción de temas de seguridad, como la lucha contra el terrorismo y la proliferación, no es nueva, se ha acelerado en Bangkok. Por ejemplo, la declaración de los líderes reza que “hemos acordado fortalecer nuestra asociación no sólo para liberalizar y facilitar el comercio y las inversiones regionales sino también para proteger a nuestros pueblos y sociedades ante las amenazas a su seguridad”. Entre esas amenazas, se destacan el terrorismo transnacional, la proliferación de armas de destrucción masiva (AMD) y “otras amenazas directas”.

En cuanto a las AMD, la declaración de Bangkok insiste en que es necesario fortalecer los regímenes internacionales de no proliferación, aprobar y aplicar controles estrictos de exportación, y “adoptar otras medidas legítimas y apropiadas contra la proliferación” (en una aparente referencia a la reciente *Proliferation Security Initiative*, PSI).

Además de reiterar la importancia de la no proliferación de AMD, la cumbre de Bangkok acordó controlar los sistemas portátiles de defensa anti-aérea, luchar contra las amenazas sanitarias (como las enfermedades infecciosas y las relacionadas con el bio-terrorismo), intercambiar más información sobre los pasajeros de líneas aéreas (con la iniciativa *Advanced Passenger Information*, API) y, sobre todo, combatir más eficazmente el terrorismo mediante la coordinación de la task force anti-terrorista de la APEC con el G-8 y con la ONU y creando una iniciativa regional de seguridad comercial y financiera en el Banco Asiático de Desarrollo, encaminada a controlar los puertos y combatir las redes de financiación de los grupos terroristas.

En otro orden de cosas, resulta llamativa la falta de mención a la crisis con Corea del Norte en la declaración final de Bangkok, ausencia que expresa que aún subsisten diferencias importantes de criterio entre Washington y varios países asiáticos. La única referencia a Corea del Norte la hizo en rueda de prensa el primer ministro tailandés Thaksin en los siguientes términos: “apostamos por una resolución pacífica a través del diálogo que tenga en cuenta las preocupaciones de todas las partes, incluidas las preocupaciones sobre seguridad”.

Otra conclusión que se deriva de la cumbre de Bangkok es que EEUU quiere acentuar el vínculo entre seguridad y comercio internacionales. Durante un encuentro con empresarios previo a la cumbre, Colin Powell señaló que “la prosperidad no puede producirse sin seguridad”. Hay que enmarcar esa insistencia en su contexto: por ejemplo, EEUU ha aprobado recientemente la *Bio-terrorism Act*, que entrará en vigor a mediados de diciembre, y que pretende desincentivar las importaciones que no se hagan en contenedores electrónicamente sellados y puede perjudicar, en opinión de algunos expertos, a las exportaciones de productos agrícolas y alimentarios a EEUU.

Ese vínculo puede ser una señal de que EEUU va a introducir cada vez mayores exigencias de seguridad en sus importaciones (otro ejemplo, además de la nueva legislación sobre bio-terrorismo, es la reciente *Container Security Initiative* con China). Así, EEUU podría utilizar el vínculo como proteccionismo disfrazado, esto es, creando barreras no arancelarias relacionadas, no tanto con aspectos sanitarios y fito-sanitarios (como lo hace la UE), sino con la seguridad. Además, EEUU podría comenzar a emplear el comercio para primar a los países que destaquen en el reforzamiento de la seguridad (Singapur o Tailandia) y para penalizar a los que, en su opinión, presten atención insuficiente a la lucha contra el terrorismo (Indonesia o Malaisia).

Otro efecto previsible de esa nueva orientación comercial de EEUU es que puede aumentar los costes de los exportadores asiáticos, que presumiblemente deberán invertir más en sistemas de seguridad informática, energética y en lo relativo a transporte marítimo y a puertos. Por ejemplo, la reunión de Colin Powell con representantes empresariales en Bangkok incluyó una presentación del Departamento de Estado sobre los contenedores “inteligentes”, dotados de sellos electrónicos y dispositivos de seguimiento.

Perspectivas

Los resultados de la cumbre de Bangkok han dado más argumentos, si cabe, a quienes critican a la APEC. Se ha dicho, por ejemplo, que el foro es excesivamente amplio y diverso y que sus contenidos son poco sustanciales, al limitarse a ser una réplica a menor escala de la OMC. Además, los críticos también han afirmado que la APEC ha sido incapaz de hacer frente con eficacia a emergencias regionales, como las crisis financieras asiáticas de 1997-98 o al estallido del SARS en 2003.

En definitiva, la APEC subsistió hasta 2001 como encuentro para promover iniciativas en temas de comercio que luego se retomaban en la OMC, como plataforma para anunciar nuevas medidas de política económica nacional e internacional y como foro de discusión en temas económicos de actualidad de manera más profunda y abierta que en otros ámbitos, como el G-7 o el G-8. Ya antes de 2001 se acusaba a la APEC de ser una mera *talk shop*.

Además, la reciente reorientación de la APEC hacia temas de seguridad es probablemente un síntoma de una crisis seguramente terminal de lo que hace pocos años era una iniciativa llamada a ser esencial en el porvenir de la economía mundial. Cabe esperar, por tanto, que el principal objetivo del foro (la creación de un área

transpacífica de libre comercio en 2020) se vaya posponiendo o al menos se convierta en una meta cada vez más difícil de alcanzar.

Conclusiones: La introducción de temas de seguridad en la agenda de la APEC, acentuada en la reciente cumbre de Bangkok, expresa una profunda crisis de sus iniciativas estrictamente económicas y puede potenciar la cada vez más patente irrelevancia de ese foro en la economía mundial. Cabe preguntarse si los temas de seguridad deberían realmente formar parte de las iniciativas de la APEC y si, por el contrario, podrían haberse circunscrito al Foro Regional de la ASEAN (ARF), del que son miembros, además del sudeste asiático, varios países importantes de la APEC (como EEUU, Japón, China y Rusia) así como India y la UE.

Con todo, la ampliación de la agenda de la APEC no es la única razón de su profunda crisis. En realidad, esa crisis refleja igualmente tendencias de fondo, como la mala salud del multilateralismo comercial, cuyo ejemplo más reciente ha sido el fracaso de la cumbre de Cancún de la OMC en septiembre pasado, o la cada vez mayor importancia del regionalismo estrictamente americano (el TLC y el proyecto de ALCA) y estrictamente asiático (ASEAN+3, ASEAN-China).

Es más, cabe preguntarse si la tendencia de EEUU a vincular cada vez más estrechamente el comercio y la seguridad internacionales, manifestada en la cumbre de Bangkok, podría incluso afectar negativamente al libre comercio, que sigue siendo el objetivo declarado de la APEC.

Finalmente, una cuestión más general es si tienen todavía sentido las iniciativas transcontinentales en un mundo cada vez más formado por bloques regionales introvertidos y rivales. Si la respuesta es negativa, la implicación es que el porvenir de la APEC (y quizá también el de otros foros, como el de Asia-Europe Meeting, ASEM, entre la UE y Asia oriental) dista mucho de ser brillante.

Pablo Bustelo

Investigador Principal para Asia Pacífico del Real Instituto Elcano y profesor titular de Economía Aplicada en la Universidad Complutense de Madrid