

EL ROL DEL SECTOR PRIVADO EN APEC

Manfred Wilhelmy

Director Ejecutivo, Fundación Chilena del Pacífico

Profesor, Instituto de Ciencia Política, Universidad Católica de Chile e

Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile

Distintas Perspectivas sobre APEC

El foro APEC (Asia Pacific Economic Cooperation), al no fundarse en un tratado, evoluciona de acuerdo a los requerimientos percibidos por sus miembros, actualmente 21 economías de ambas riberas del Pacífico. Por lo mismo, APEC carece de una estructura permanente; más bien, los órganos de APEC reflejan el consenso de los miembros sobre el diseño institucional requerido en determinadas circunstancias de su funcionamiento. Esto no excluye, por cierto, el surgimiento de demandas de reforma institucional, como de hecho viene ocurriendo en los últimos años.

Por otra parte, las decisiones de sus órganos no tienen carácter vinculante. Considerando estas peculiaridades, resulta fácil –especialmente desde la perspectiva de otras regiones- subestimar la importancia de APEC. De hecho, reiteradamente se ha comentado que se trata solamente de un foro para conversar (“talk shop”) y que la naturaleza consensual y voluntaria de las actuaciones y resoluciones retrataría una intrínseca debilidad.

Sin embargo, llama la atención que APEC reúne las principales economías de alto crecimiento en el mundo y que, desde 1993, sus Cumbres anuales vienen congregando –casi sin excepciones- a la totalidad de los gobernantes de los partícipes. Como ha señalado el economista australiano Christopher Findlay, “APEC tiene mucho que ofrecer. Muchos de sus programas de trabajo son extremadamente importantes y muy efectivos. El trabajo de APEC en el campo de la facilitación comercial ha sido muy útil. APEC ha ofrecido propuestas muy útiles acerca del combate contra el terrorismo, por ejemplo, a través del fortalecimiento de las medidas de seguridad en los sistemas de transporte ...” (1) O sea, APEC ha adaptado progresivamente su agenda a nuevas circunstancias y requerimientos, no sólo en materia de seguridad, también en otras áreas que requieren contar con planes y prácticas de cooperación internacional, como los riesgos de salud pública.

APEC permite compartir experiencias en diversas áreas de las políticas públicas, identificando conjuntos de buenas prácticas en temas cruciales, por ejemplo, sistemas de regulación que no obstaculicen el funcionamiento de los mercados. Además, APEC no plantea un regionalismo opuesto a una mayor integración global, sino que tiene como su prioridad más alta apoyar el avance de la agenda de la OMC.

Por último, si APEC abriera las puertas a potenciales nuevos miembros –tema a ser abordado próximamente en la agenda, al aproximarse el vencimiento de la “moratoria” a la admisión de miembros- los postulantes que buscarían ingresar serían numerosos. En otras palabras, tanto dentro como fuera del foro se sigue percibiendo valor económico y político en participar en APEC.

Aún así, APEC enfrenta serios problemas y necesita urgentemente renovarse. Como ha advertido el especialista indonesio Hadi Soesastro, tanto el proceso de “ASEAN + 3” como la recientemente creada “Cumbre del Este de Asia” (que se extiende a Australia, Nueva Zelandia y la India) son potenciales competidores de APEC en el mapa de la “arquitectura regional”, especialmente si a través de alguno de estos mecanismos se llegara a tender un puente de diálogo hacia Estados Unidos. Aludiendo a la disposición asiática a aceptar nuevos diseños para avanzar en la agenda regional, Soesastro cita al Ministro Senior de Singapur, Goh Chok Tong, para quien una “arquitectura de geometría variable y de límites flexibles” está dentro de los criterios de las Cumbres asiáticas (2).

Los Empresarios y APEC

El creciente rol del sector privado de las economías de APEC en la agenda de la principal red de cooperación económica de la región Asia-Pacífico expresa principalmente los puntos de vista de líderes empresariales e intereses de negocios en la corriente de la globalización.

Ello ocurre en circunstancias que los flujos comerciales y financieros intra-APEC, especialmente en el Este de Asia, se han vuelto más densos, dando lugar a un proceso de integración económica que, a diferencia de lo que ocurre en la Unión Europea, se basa menos en acuerdos formales y esquemas institucionales de orientación supranacional que en múltiples operaciones entre los agentes de los principales mercados de la región. Se habla, en este contexto, de “market-driven integration”, concepto que busca subrayar un contraste con los proyectos de integración de origen más bien político.

No es posible descartar que el regionalismo asiático pudiera poner en jaque la vocación esencialmente trans-pacífica de APEC. En nuestra opinión, sin embargo, tal hipótesis sólo se volvería probable en el contexto de una crisis profunda del proyecto integrador del foro. Sin pretender desconocer las tendencias a las que alude Soesastro, no cabe duda que frente a la alternativa intra-asiática sigue conservando gran fuerza la opción trans-pacífica, con la que se identifican actores de gran influencia, entre los que se cuentan Estados Unidos, Japón, Singapur y Australia. Por otra parte, pensamos que el regionalismo del Este de Asia difícilmente ganará un gran impulso mientras los actores del Noreste Asiático –Japón, China, y Corea- no superen sus diferencias históricas, que claramente limitan el horizonte de cooperación entre los mismos.

Más ampliamente, o sea, en la perspectiva de las diferentes regiones que se pretende integrar a través de APEC, la consideración central, como han destacado Scollay y González Vigil, ha sido que “su exitoso crecimiento y desarrollo están basados tanto en la apertura y estabilidad de los mercados global y regional como en los fuertes vínculos de negocios, comercio e inversión ya establecidos ... entre ambos lados del Océano Pacífico (dimensión transpacífica), entre las economías del Pacífico occidental (dimensión intra-Pacífico occidental) y entre las economías de las Américas (dimensión intra-americana) (3).

El Consejo Consultivo Empresarial de APEC

ABAC (APEC Business Advisory Council) es el principal vehículo de influencia empresarial en APEC. Este Consejo fue fundado en 1995, cuando los Líderes reconocieron que la incorporación al proceso de APEC de los protagonistas del comercio y los flujos de inversión en la región era indispensable para dar fundamentos sólidos a los planes de liberalización. Anteriormente, los Ministros y Líderes de APEC habían recurrido a la opinión autorizada de economistas de gran categoría –el Eminent Persons Group, EPG- para fijar el rumbo de APEC. Así se formularon las Metas de Bogor, que en síntesis establecieron en 1994 que las economías desarrolladas de APEC liberalizarían sus intercambios recíprocos hacia el año 2010, mientras los demás harían lo propio hacia el 2020. La apertura se efectuaría sobre la base del principio del “regionalismo abierto”, vale decir, sin discriminación contra las economías del resto del mundo. Demás está decir que desde entonces se viene debatiendo el significado preciso que debería darse a tales metas, así como al principio enunciado.

ABAC es un grupo consultivo muy especial. Sus miembros –normalmente tres representantes por cada miembro de APEC- son designados directamente por los jefes de Gobierno (“Líderes Económicos” en la terminología de APEC) y dirigen regularmente sus opiniones a estos, también en forma directa. Lo hacen principalmente por medio del ABAC Report to Leaders (anual), y además se reúnen en diálogos privados con sus mandantes en el marco de cada Cumbre de APEC. Dichos encuentros, aunque oficialmente se consideran “informales”, son preparados minuciosamente a nivel de funcionarios, por lo que durante varios años los diálogos fueron meros intercambios absolutamente predecibles. La insatisfacción de muchos miembros de ABAC con estos “rituales” motivó demandas de cambio, que contribuyeron a flexibilizar los esquemas de diálogo. Los Líderes hoy aceptan, y en algunos casos valoran, que sus conversaciones con ABAC puedan dar lugar a un verdadero intercambio de opiniones. De esta manera, ABAC cuenta con una nueva y privilegiada vía para influir en el más alto nivel político de APEC.

Los miembros de ABAC actúan a título individual, si bien, por supuesto, no ignoran los intereses económicos de sus respectivos países. De hecho, algunos miembros de APEC suelen comportarse como instrumentos de la diplomacia económica de sus respectivos gobiernos. No podría ser de otro modo en los casos en que el Estado respectivo tiene una posición económica dirigista o dominante, pero una parte muy considerable de los miembros estima que ABAC debe conducirse con un estilo autónomo, y debe deliberar y expresar sus puntos de vista con la franqueza propia del mundo de los negocios.

Cabe observar además que ABAC no es un foro regional de asociaciones gremiales de empresarios o de sectores de actividad económica. Sólo unos pocos miembros de ABAC han sido nombrados considerando intereses gremiales. Las asociaciones empresariales nacionales y las agrupaciones sectoriales -donde las tendencias proteccionistas suelen manifestarse más claramente – actúan principalmente al interior de los países, y por lo general no aluden a la marcha del proceso APEC. No obstante, su influencia podría constituir -con variantes nacionales- un factor indirecto en el pocas veces reconocido, pero persistente déficit de voluntad política de los gobiernos para seguir avanzando decisivamente hacia los objetivos de liberalización del foro.

Las Propuestas de ABAC

Durante sus primeros años de funcionamiento, ABAC se limitó a sesionar regularmente con el fin de emitir los ya referidos informes anuales, sin preocuparse mayormente de conocer eventuales reacciones gubernamentales frente a sus propuestas. Pero, principalmente a raíz de la crisis financiera de 1997-1999, terminó abruptamente el clima de complacencia acerca del avance de APEC que venía prevaleciendo desde los años del llamado “milagro asiático.” Este cambio repercutió al interior de ABAC. En el año 2002, bajo la Presidencia mexicana de ABAC, diversos miembros, entre ellos los representantes de Chile, plantearon la necesidad de contar con un “sistema formal de retroalimentación (“feedback”) de APEC a ABAC”, ya que a juicio del Consejo muchas recomendaciones no eran evaluadas o consideradas, sino reconocidas de manera protocolar o simplemente pasadas por alto. Esto resultaba inaceptable, ya que ABAC estimaba que sus recomendaciones a los Líderes, y a APEC en general, tenían sólidos fundamentos. Si bien las instancias políticas por supuesto podían desecharlas o acogerlas, no era aceptable que simplemente las ignorasen (4).

Un segundo paso para revitalizar ABAC, ahora bajo la Presidencia chilena (2004), consistió en coordinar las agendas y el ciclo de trabajo de los empresarios con las instancias gubernamentales. De esta manera, sin sacrificar la autonomía empresarial, se aseguró que los debates y opiniones del sector privado se refirieran a las cuestiones que efectivamente preocupaban a los gobiernos, y que estos escucharan los criterios empresariales de APEC no sólo a la hora de la Cumbre –cuando el ciclo anual de trabajo ya se ha terminado- sino también con anterioridad, cuando aún es posible ejercer alguna influencia en los resultados. Esta nueva modalidad de trabajo fue acordada entre el Presidente de ABAC 2004, Hernán Somerville, y el Presidente de los Altos Funcionarios (Senior Officials’ Meeting Chair, o SOM Chair), Ricardo Lagos Weber, y se tradujo en diversos encuentros de trabajo y en la presentación de un pre-informe de ABAC (Interim Report).

Una tercera línea de innovación consistió en extender la cobertura de las acciones de ABAC hacia los temas sectoriales, especialmente la crucial temática financiera, que solía discutirse a través de canales escasamente conectados a la línea central de formulación de políticas. Este paso ofreció oportunidades adicionales de intervención al sector privado, a través, por ejemplo, del intercambio de opiniones formales e informales entre especialistas de la banca privada y de los mercados de capitales con los funcionarios involucrados en la conferencia de Ministros de Finanzas de APEC (APEC FMM).

En el tema de liberalización comercial, ABAC ha sido claro en sostener que la primera prioridad de APEC debe ser impulsar el avance de la Agenda de Doha. Como dice el Informe 2005, “ABAC tiene la firme convicción de que no existe un problema más urgente o que merezca más atención en la región de APEC, y urge a los Líderes de APEC a demostrar su liderazgo en las negociaciones de la OMC, redoblando sus esfuerzos ... (continúa refiriéndose a los temas agrícolas, acceso de mercado para productos no agrícolas –NAMA- facilitación comercial, y servicios)”. (5) De esta manera, los empresarios de APEC han reafirmado su compromiso con el progreso del sistema multilateral de comercio como la vía más eficiente para alcanzar los beneficios de la liberalización de los intercambios.

Esta misma consideración ha motivado a ABAC a buscar el establecimiento de vías directas de comunicación con la OMC, mediante conversaciones en Ginebra con el

Director General y altos funcionarios de la entidad rectora del comercio internacional, así como con embajadores acreditados ante ésta. La primera iniciativa en este sentido correspondió al Presidente de ABAC 2004.

Lo anterior ha tenido lugar sin perjuicio de que ABAC se ha interesado en conocer más directamente el funcionamiento del método escogido por APEC para la promover la apertura comercial entre los miembros del foro, consistente en la presentación periódica de Planes Individuales de Acción (IAP). Los IAP sintetizan el conjunto de medidas mediante las cuales los miembros asumen unilateralmente compromisos de liberalización arancelaria y no arancelaria, cuyo examen en las instancias competentes generaría la llamada “peer pressure” que incentivaría a cada economía a presentar programas específicos de alcance comparable con los del resto del grupo. Al respecto, en el marco de su aproximación a SOM y otras instancias de APEC (como el Comité de Comercio e Inversión, CTI), ABAC ha tenido la percepción que los IAP no son suficientemente transparentes, concretos y comparables entre sí, mientras el proceso de revisión de los mismos suele evitar la presentación de conclusiones directamente críticas de estas falencias. Consecuentemente, el Informe ABAC 2005 contiene un llamado a fortalecer y mejorar los IAP, así como a robustecer su proceso de revisión en la perspectiva del cumplimiento de los objetivos de Bogor (6).

Un tema ineludible para ABAC ha sido el de los acuerdos comerciales preferenciales bilaterales y subregionales (tratados de libre comercio). Para los empresarios, el tema no ha sido fácil, como no lo ha sido para los gobiernos en APEC, por varias razones. Ya nos hemos referido a la vocación multilateral de APEC, que conlleva una postura de cautela frente a los acuerdos preferenciales, en la medida que estos se apartan de la cláusula de la nación más favorecida. Segundo, a la luz del ya referido principio del regionalismo abierto, APEC planteó un camino propio hacia la apertura comercial, sobre la base de las acciones unilaterales. Aún reconociendo las insuficiencias y dificultades de esta vía, y que APEC no es propiamente un foro de negociación comercial, el camino de los IAP no ha sido desahuciado.

Por otra parte, considerando tanto las grandes dificultades de la Agenda de Doha en el seno de la OMC, así como el proceso de proliferación de tratados de libre comercio, con activa y creciente participación de miembros de APEC, se ha abierto paso el criterio pragmático de considerar que estos podrían ser vías efectivas para avanzar hacia mayores niveles de apertura por parte de determinados países. Sin embargo, se reconoce que una multiplicación de tales acuerdos tendería a generar un sistema comercial inorgánicamente fragmentado, regido por múltiples normativas y calendarios de desgravación, no necesariamente compatibles entre sí ni con el marco de APEC, lo que puede generar altos costos de información, poderosos efectos de desviación de comercio, y por ende decisiones ineficientes de asignación de recursos, así como potenciales bloques en torno a las principales potencias comerciales.

Frente a este complejo escenario, ABAC ha optado esencialmente por dos caminos. El primero ha consistido en plantear una racionalización de los acuerdos preferenciales, sugiriendo que estos deberían sujetarse a un marco común que controle sus potenciales efectos adversos. El segundo, más audaz, nacido de una propuesta canadiense durante la presidencia chilena de ABAC, consiste en proponer un estudio de factibilidad de una zona amplia de libre comercio entre todos o la mayoría de los miembros de APEC (Free Trade Area of the Asia Pacific, FTAAP).

La propuesta ha dado lugar a un interesante debate que toca las bases mismas de APEC, ya que un eventual tratado entre sus miembros involucraría abandonar la naturaleza voluntaria del foro, que sería sustituida, o al menos complementada, por una normativa jurídicamente vinculante, que obviamente debería ser negociada entre los potenciales participantes. En las Cumbres APEC de 2004 y 2005, los Líderes eludieron pronunciarse directamente sobre el tema, que está siendo replanteado por ABAC durante su presente ciclo de trabajo. En relación con años anteriores, se nota en ABAC una postura más asertiva en este tema; como señala la primera versión del “Interim Report to Leaders” 2006, ya que los Líderes no se han pronunciado sobre la solicitud de realización de un estudio de factibilidad, el propio Consejo ha tomado la iniciativa de encargarlo, para lo que ha asegurado la colaboración de la red PECC (Pacific Economic Cooperation Council), que cuenta con reputados especialistas en temas de política comercial. Los términos de referencia del estudio comprenden tanto la propuesta FTAAP como eventuales variantes de la misma, así como un examen de la posible convergencia entre diferentes acuerdos preferenciales.

Las políticas de facilitación comercial -disminución de requerimientos burocráticos, mayor uso de tecnologías de la información, mejores condiciones para el desplazamiento de personas, etc.- constituyen otra área prioritaria para ABAC. Dado que tales medidas son por lo general no discriminatorias, resultan particularmente atractivas en el marco de la concepción del regionalismo abierto. Además, si bien APEC no deja de ser un esquema voluntario, una vez adoptadas determinadas medidas, se incorporan a la normativa de las economías participantes. En la Cumbre de Shanghai (2001), APEC estableció una meta de reducción del 5% de los costos de transacción entre agentes económicos de las 21 economías del foro, objetivo a ser alcanzado en un plazo de cinco años. Considerando el incremento de costos asociado con las medidas de anti-terroristas posteriores a los hechos del 11 de septiembre de 2001, se trataba de un objetivo ambicioso, no obstante lo cual prevalece la opinión –apoyada por especialistas– que la meta se habría alcanzado. Estos logros en los temas de facilitación constituyen una ventaja de APEC sobre la propia OMC, que incorporó esta importante área en la Agenda de Doha en el acuerdo marco del 31 de julio de 2005. El enfoque de ABAC es que la facilitación no debe reducirse a un conjunto de medidas inconexas, sino que debe integrarse en una agenda amplia, que permita fijar nuevas metas en la materia, apuntando a nuevas reducciones de las trabas al comercio

ABAC ha asumido también una postura crítica acerca del llamado “tercer pilar” de APEC, las políticas de cooperación económica y técnica (“Ecotech”), uniéndose a otras voces que venían advirtiendo que Ecotech constituía un conjunto inorgánico de iniciativas nacionales cuya contribución al avance de las economías más débiles dentro de APEC era modesta, por no decir discutible. En este sentido, ABAC ha insistido en la necesidad de diseñar y ejecutar de manera competente proyectos en el área llamada “capacity building”, destinada especialmente a fortalecer los sistemas institucionales públicos y privados para un mejor avance colectivo hacia las metas de APEC.

Por último, considerando el crecimiento y mayor complejidad de la agenda de APEC, el sector privado ha estimado que es insuficiente la capacidad institucional central del foro. APEC cuenta con una pequeña Secretaría General, cuya dotación profesional se basa en comisiones de servicio de los gobiernos. Los grupos de trabajo estables dependen básicamente de la burocracia de las economías que los presiden, que se

coordinan con la referida Secretaría, y el ciclo de trabajo anual depende fundamentalmente de los recursos que destine el país (economía) a cargo de la Presidencia, que pueden variar significativamente en calidad y cantidad. Aunque ABAC está lejos de propiciar una nueva burocracia internacional, el fortalecimiento de la capacidad institucional central de APEC es un requerimiento para el desarrollo de las múltiples tareas en curso.

En concordancia con la ya señalada tendencia a la ampliación de la agenda de APEC, ABAC se ha hecho presente, a través de algunos de sus miembros, en una variedad creciente de encuentros regionales especializados convocados por instancias de APEC sobre temas como medidas de prevención de atentados terroristas, cooperación frente a grandes desastres naturales, el desarrollo de sectores específicos de actividad económica, etc. Otras actividades relevantes son los foros nacionales de negocios que suelen convocarse al margen de sesiones ordinarias de ABAC, con el fin de promover el interés empresarial en el comercio y la inversión en determinados países. La evolución constante de la agenda y el carácter voluntario de la participación en estas actividades ofrece, sin duda, oportunidades de vinculación público-privada y empresarial dentro de marcos más flexibles que el proceso de elaboración de los informes anuales destinados a los Líderes.

Más allá de los aspectos reseñados, no cabe duda que, desde el punto de vista de una participación empresarial ampliada en APEC, de un mayor debate y comunicación entre el sector privado multinacional y los actores políticos regionales, la iniciativa de mayor proyección de ABAC ha sido la conferencia anual APEC CEO Summit. Esta tiene lugar en el marco de la Cumbre de Líderes y es organizada por el grupo ABAC de la economía sede. Allí se discuten los grandes temas de la agenda global y del Pacífico, con intervenciones y participación en debates de algunos de los gobernantes más importantes de APEC, de líderes de opinión del mundo académico y de los más influyentes medios de comunicación. Sin duda, el carácter estelar del CEO Summit lo ha convertido en el principal y más gravitante foro empresarial del Asia-Pacífico (7).

Conclusiones

El sector privado, que estuvo prácticamente ausente en los orígenes de APEC, hoy es un actor relevante en los asuntos de este foro.

El Consejo Consultivo Empresarial de APEC (ABAC) tiene características que lo distinguen de consejos del sector privado que operan en otras regiones, especialmente por su vinculación directa con los gobernantes (Líderes Económicos) de APEC.

ABAC ha apoyado decididamente los objetivos de liberalización, facilitación y cooperación para el desarrollo de APEC. Pero ha mantenido al mismo tiempo una postura de claro respaldo a la primacía de los objetivos de apertura comercial multilateral en el seno de la OMC.

Sin perjuicio de lo anterior, ABAC ha urgido a los gobiernos de APEC a revisar la naturaleza y funcionamiento del foro, especialmente a la luz de los grandes obstáculos que enfrenta la agenda de Doha, y de la proliferación de acuerdos comerciales de carácter preferencial.

La progresiva ampliación de la agenda de APEC ha convocado a los empresarios de ABAC a una serie creciente de encuentros especializados y sectoriales, que ofrecen oportunidades adicionales de diálogo y vinculación. Lo mismo puede decirse de los foros de negocios que suelen organizarse en combinación con algunas de las sesiones ordinarias del Consejo.

ABAC también viene cumpliendo una importante función de comunicación entre los mundos de la política y de la empresa a través de los grandes encuentros empresariales APEC CEO Summit. Para las empresas europeas, una activa participación en estos encuentros abriría amplios espacios para crear y fortalecer puentes interregionales en torno a una serie de intereses compartidos.

NOTAS

- (1) U.S. Asia Pacific Council, Washington Report, marzo 2006, entrevista al Profesor Christopher Findlay, Vicepresidente del Comité Australiano del Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC), comentando el libro *Reshaping the Pacific* (Routledge: 2005).
- (2) Hadi Soesastro, “Regional Architecture for Asia-Pacific Economic Cooperation”, inédito, PECC 2006
- (3) Robert Scollay y Fernando González Vigil, “Los acuerdos comerciales en el Asia Pacífico de cara a los objetivos de APEC”, *Estudios Internacionales* 144, enero-marzo 2004, p. 8
- (4) Informe ABAC 2002 : 14, citado por Manfred Wilhelmy y Stefanie Mann, en Jorg Faust et al., compiladores, *Latin America and East Asia – Attempts at Diversification*, Munster y Seúl, KIEP-LIT, 2005, p. 41
- (5) ABAC Report to APEC Economic Leaders 2005, *Networking Asia-Pacific: A Pathway to Common Prosperity*, Busan, Corea, 2005, Resumen Ejecutivo, p. 15
- (6) ABAC Report to APEC Economic Leaders 2005, p. 28
- (7) Uno de los efectos de la gravitación del APEC CEO Summit ha sido la declinación relativa de la tradicional conferencia empresarial regional PBEC (Pacific Basin Economic Council), entidad que data de los años 60, ha sido precursora del regionalismo del Pacífico y sostiene ser “the voice of business in the Pacific”. Sobre la conferencia del presente año, véase el sitio Web www.apecceosummit2006.org.