

MEMORANDO EJECUTIVO

Las negociaciones de libre comercio en la región Asia-Pacífico:

Valoración de las tendencias actuales e implicaciones para el ALCA y la OMC

**Preparado para el
Banco Interamericano de Desarrollo**

**Por
Robert Scollay,
Centro de Estudios de la APEC
Universidad de Auckland,
Nueva Zelandia.**

Abril de 2001

Las negociaciones de libre comercio en la región Asia-Pacífico: valoración de las tendencias actuales e implicaciones para el ALCA y la OMC

Robert Scollay,
Centro de Estudios de la APEC
Universidad de Auckland,
Nueva Zelanda.

1. Trasfondo: la APEC a finales de los años noventa

Promediando la década de los noventa, la región Asia-Pacífico parecía haber alcanzado un grado excepcional de coherencia entre las aproximaciones regional y multilateral a la liberalización comercial. Tras la feliz conclusión de la Ronda Uruguay y la creación de la OMC, la preeminencia del sistema comercial multilateral tenía visos de haberse afianzado decisivamente. Coincidiendo con lo anterior, la APEC abrazaba una visión singular de la integración económica regional, dirigida a borrar la contradicción entre multilateralismo y regionalismo. En la Declaración de Bogor de 1994, los miembros de la APEC se comprometían a liberalizar el comercio y las inversiones en Asia-Pacífico mediante un proceso voluntario fundado en el “regionalismo abierto”. Esta insistencia en la índole voluntaria y no vinculante de los compromisos previstos se hizo atendiendo a las marcadas preferencias de los Estados miembros de Asia Oriental, notablemente de las economías de la ASEAN.

Este “regionalismo abierto” vino a entenderse en la APEC como la reducción progresiva y no discriminatoria de barreras comercial por los países miembros. De esta suerte, la APEC escogía no constituirse como un acuerdo de comercio preferencial. Un proceso de liberalización voluntaria similar al previsto por la APEC podía asimilarse a una liberalización unilateral en cada economía participante, por lo cual se acuñó el término “unilateralismo concertado” para describir este concepto de la liberalización regional. Aun cuando no excluye una acción aislada de las economías con miras a asegurar para sí los beneficios de la liberalización unilateral, el aspecto “concertado” de esta visión reconocía que cada miembro sacará mayor provecho de una liberalización conjunta que de la acción aislada, y que los temores acerca de la viabilidad política de la liberalización se verán también reducidos por la distribución más amplia de dichas ventajas en cada Estado miembro.

Tres acuerdos de comercio preferencial existían ya en la APEC al firmarse la Declaración de Bogor, a saber, el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (TLC, vigente desde enero de 1994), el Acuerdo de Libre Comercio de la ASEAN (AFTA, implantado en 1993) y el Acuerdo para estrechar las Relaciones Económicas entre Australia y Nueva Zelanda (ANZCERTA, en vigor desde 1983). Más tarde se suscribieron convenios de libre comercio entre Chile y México y entre Chile y Canadá, que razonablemente cabría percibir como subproductos del TLC dirigidos a sustituir en parte la fallida tentativa anterior de integrar a Chile en el TLC. Superadas las reservas iniciales, la APEC pasó a aceptar cómodamente la coexistencia de estos acuerdos preferenciales con su propio

proceso “concertado unilateral”. Entre 1994 y 1997, sin embargo, no se percibió mayor interés en el desarrollo de nuevos pactos de comercio preferencial dentro de la APEC, en contraste con la constante proliferación de dichos convenios en el resto del mundo.

Desencantados con los resultados iniciales del “unilateralismo concertado” y ansiosos por avanzar más rápidamente hacia las metas de la APEC, los Estados miembros adoptaron en 1997 y 1998 la iniciativa de Liberalización Sectorial Voluntaria Anticipada (LSVA). En 1997 se escogieron de común acuerdo 15 sectores para su liberalización anticipada, y en 1998 se adelantaron las negociaciones tendentes a formular compromisos para concretar el objetivo de libre comercio en nueve de estos sectores, conjuntamente seleccionados por los miembros. La LSVA fue saludada por algunas autoridades comerciales como una forma de introducir compromisos más rigurosos de liberalización en el proceso de la APEC, y por otras como una lamentable intromisión del estilo de negociación de la OMC, fundado sobre la reciprocidad, en un proceso basado en el voluntarismo por voluntad expresa de sus miembros.

Finalmente no fue posible ponerse de acuerdo sobre un conjunto de compromisos de liberalización en los nueve sectores iniciales. El “lote” global perdió buena parte de su atractivo al hacerse palmario que determinados miembros no aceptarían incluir en sus compromisos de LSVA algunos de los sectores designados (notablemente la silvicultura y la pesca en el caso de Japón y Corea), y que Estados Unidos (EE UU) no emprendería ninguna liberalización sectorial no discriminatoria fuera del contexto de la OMC. En último término se acordó que, si bien la facilitación comercial y la cooperación económica y técnica con respecto a los nueve sectores seguirían desarrollándose en la APEC, los esfuerzos de liberalización en dichos sectores se transferirían a la OMC, donde se buscaría implicar a todos los miembros de la Organización en estas iniciativas sectoriales –algo que no se ha conseguido hasta la fecha.

El fracaso de la LSVA marcó un giro en el desarrollo del concepto de liberalización comercial en la APEC, al poner de relieve la dificultad, y acaso la improcedencia, de sustituir el voluntarismo por compromisos vinculantes en el seno de la APEC –con lo que el proceso mismo habría quedado desvirtuado como instrumento de liberalización a juicio de muchos, especialmente de los negociadores más radicales. Es de suponer que Japón y Corea pudieron sentirse incómodos en la posición en que se hallaron durante los debates al respecto, y que esto haya acrecentado su interés por explorar otras configuraciones regionales en las que se habrían visto menos expuestos a presiones a favor de la liberalización de sectores sensibles. De manera menos ostensible, aunque igualmente significativa, el experimento de la LSVA reveló indirectamente a los demás Estados miembros que dos de las tres grandes potencias económicas de la región, EE UU y Japón, no se implicarán probablemente de forma voluntaria ni activa en la búsqueda “concertada unilateral” de la liberalización, prefiriendo liberalizar sólo en el contexto de reciprocidad negociada de la OMC y quizá también de los tradicionales acuerdos regionales de comercio preferencial. Esta constatación dio quizá al traste con un incentivo vital para perseverar en el proceso de la APEC, como quiera que muchos de sus miembros veían en el acceso ampliado a los mercados estadounidense y japonés un componente básico de los potenciales beneficios económicos derivados de la participación en la APEC.

Lo anterior no supuso que los objetivos en materia de comercio y liberalización se hubiesen tornado inalcanzables. De hecho, los Estados miembros avanzaban de manera razonable, bien que irregular, hacia su consecución, según un estudio realizado en 1999 por el Consejo de Cooperación Económica del Pacífico, organismo independiente. Sin embargo, quedaba claro que, al menos de modo provisional, poco podía esperarse de las decisiones tomadas en la propia APEC, y que el impulso necesario para alcanzar los objetivos tendría que provenir de otros procesos, como la liberalización unilateral por los países individuales o liberalización en el marco de la OMC. A su vez, los Estados miembros empezaron a centrar su atención en una posible liberalización preferencial con toda una nueva gama de acuerdos comercial subregionales.

Así, el éxito de la negociación en la OMC se hizo vital para preservar el dinamismo de la liberalización comercial en la APEC. En 1999, por consiguiente, los Estados miembros centraron su labor en el desarrollo de una posición común en pro de la celebración de una nueva ronda de la OMC durante la cumbre ministerial de la Organización, celebrada en Seattle en diciembre de ese año. El fiasco de Seattle constituyó un serio revés tanto para la OMC como para la APEC, la cual quedó privada de cualquier iniciativa sustancial para seguir avanzando en la liberalización no discriminatoria. También su credibilidad se vio minada por la incapacidad para ejercer un impacto significativo como entidad colectiva en Seattle, a pesar de que sus líderes habían acordado en septiembre de 1999 una posición común sobre una nueva ronda de la OMC. Al parecer, algunos Estados miembros adoptaron incluso en Seattle posturas en determinados asuntos contradictorias con la posición común convenida tres meses antes por sus líderes.

La celebración de una nueva ronda de la OMC sigue siendo crucial para la APEC, tanto para aglutinar los esfuerzos a favor de una liberalización no discriminatoria en la región como por el hecho, evidenciado en diversos estudios, de que los países de la APEC figurarían probablemente entre los principales beneficiarios de una mayor liberalización multilateral en el marco de la OMC. Así, los Estados miembros siguen a la busca de vías para promover el lanzamiento de una nueva ronda. Con todo, este consenso ha sido menor cuando el debate aborda, más allá de las declaraciones generales en este sentido, el temario de dicha ronda. La composición potencial del temario que tantas fracturas causó a la OMC en Seattle y después ha generado iguales divisiones en el seno de la APEC.

2. La “nueva ola” de acuerdos de comercio preferencial en la APEC

Entre tanto, la APEC ha sido teatro en los dos últimos años de una gran proliferación de nuevas propuestas relativas a acuerdos de comercio preferencial (ACP) subregionales de índole bilateral o multilateral. Esta nueva tendencia, que pareció evidenciarse por primera vez tras el fracaso de la LSVA a finales de 1998, se había plasmado un año después en varias nuevas propuestas de ACP, impulsada probablemente por la frustración consiguiente a la cumbre ministerial de Seattle. Mientras, han seguido proliferando las propuestas de nuevos acuerdos preferenciales, de las que en la actualidad se cuentan más de 20 en las diversas fases de estudio, debate o negociación.

Todo ello ha coincidido con un renovado interés en la génesis de algún tipo de bloque económico en Asia Oriental. Dicho interés emanó en parte de la percepción de que la falta de independencia económica forzó a Asia Oriental a aceptar respuestas políticas impuestas desde el exterior a la crisis regional de 1997-98, así como de la convicción asociada de que una mayor autonomía económica sólo puede ser beneficiosa. Reflejando tales consideraciones, la posibilidad de ahondar en la cooperación o coordinación monetaria y financiera figuró en lugar prominente en la agenda inicial de debate sobre el logro de una mayor cohesión económica en Asia Oriental. El recién constituido grupo ASEAN+3, integrado por los 10 miembros de la ASEAN más China, Japón y Corea, se erigió rápidamente como potencial foro natural para dicho debate. Recientemente, este grupo ha mostrado interés en la posibilidad de constituirse en una suerte de bloque comercial.

A continuación se resume brevemente el desarrollo de nuevas propuestas de ACP en la región desde finales de 1998.

- Una primera medida de gran repercusión fue la decisión de Japón y Corea de estudiar las implicaciones de un acuerdo de libre comercio (ALC) entre ambos países dentro de un amplio programa de acercamiento económico. Esta iniciativa, fruto de los contactos mantenidos en octubre de 1998 durante la visita a Japón del Presidente coreano, Kim Dae Jung, se vio impulsada por la propuesta de una ‘Agenda Económica XXI Japón-Corea’ formulada en marzo de 1999 por el Primer Ministro japonés, Keizo Obuchi, durante su visita a Corea. Los resultados del estudio fueron publicados en mayo de 2000 por el Instituto sobre Economías en Desarrollo y el Instituto de Política Económica Internacional de Corea. Este último país ha sugerido asimismo la conveniencia de incluir a China en un acuerdo tal, algo que, según informes no confirmados, está siendo objeto de estudios menos formales.
- Al momento de celebrarse la Reunión de Líderes Económicos de la APEC (Auckland, septiembre de 1999) se anunciaron propuestas relativas a la negociación o estudio de ALC entre los siguientes Estados miembros:
 - Singapur y Japón
 - Estudio y debate iniciales seguidos de negociaciones formales encaminadas a concluir un ALC en diciembre de 2001, el cual entraría en vigor en 2002. Acaba de concluir la segunda de las tres rondas de negociación previstas.
 - Singapur y Chile
 - Anuncio de conversaciones preliminares sobre un posible ALC.
 - Singapur y Nueva Zelandia
 - Acuerdo concluido en noviembre de 2000.
 - Corea y Chile
 - Primera ronda de negociaciones ya en abril de 1999. La negociación parece abocada a la ruptura por discrepancias en relación con el comercio agrícola.
 - Japón y México
 - Publicación en abril de 2000 de un estudio favorable a un ALC. Japón declinó la solicitud de México de iniciar negociaciones en 2000, indicando sus

reservas con respecto a las exportaciones agrícolas mexicanas y su preferencia inicial por un acuerdo bilateral sobre inversión.

- Después de la reunión de Auckland se dieron a conocer nuevas propuesta de ALC entre:

Japón y Canadá

- Estudios encargados por el MITI y por grupos empresariales Canadá-Japón después de que la propuesta se formulara originalmente en 1999.

Japón y Chile

- Prosigue análisis sobre un posible ALC, según informes conocidos en 2001.

Corea y México

- Deliberaciones sobre un ALC en marzo de 2000 y durante la reunión de líderes de la APEC celebrada en noviembre de 2000 en Brunei, en la que se firmó un tratado de protección de inversiones.

Singapur y México

- Negociaciones entabladas en junio de 2000 y declaración conjunta de ambas partes con motivo de la reunión de la APEC de noviembre de 2000.

Singapur y Canadá

Acuerdo de junio de 2000 sobre inicio de conversaciones.

- También durante la Reunión de Líderes Económicos de la APEC circulaban informalmente propuestas sobre un ALC “P5” (Pacífico cinco) entre EE UU, Australia, Singapur, Chile y Nueva Zelandia. Si bien la propuesta nunca alcanzó la fase de contactos formales, se ha sabido que algunos de sus promotores siguen interesados en llevarla adelante.
- Otros hechos a destacar en 1999 fueron el intento de reavivar una propuesta anterior de ALC entre Chile y Nueva Zelandia, y el anuncio de un estudio conjunto sobre un acuerdo entre Corea y Nueva Zelandia. Los Gobiernos de Corea y Australia se pronunciaron en este mismo sentido a principios de 2000. También se han notificado conversaciones sobre un ALC Corea-Singapur.
- Prosigue el debate sobre la profundización del vínculo entre el Área de Libre Comercio de la ASEAN (AFTA) y el Acuerdo para estrechar las Relaciones Económicas entre Australia y Nueva Zelandia (ANZCERTA, generalmente abreviado como CER). Aunque, hasta el momento, este vínculo se ha focalizado en las medidas de facilitación y el intercambio de información, algunos interlocutores de ambas partes han manifestado un vivo interés en darle plenamente carácter de ALC. Un grupo especializado de alto nivel elaboró en octubre de 2000 el informe titulado “Agenda de Angkor”, en el que esbozaba recomendaciones para materializar un acuerdo AFTA-CER. Presionados por Malasia, los ministros de la ASEAN declinaron a la sazón considerar la posible supresión de aranceles entre ambas agrupaciones.
- La reunión de líderes económicos de la APEC de noviembre de 2000 produjo nuevos anuncios, de los cuales el más impactante fue quizá el de un estudio sobre la creación de un espacio de libre comercio entre Singapur y EE UU –país que por primera vez se

veía oficialmente involucrado en la nueva tendencia de acuerdos bilaterales en la región. El Primer Ministro de Singapur, Goh Chok Tong, postuló categóricamente que los nuevos pactos bilaterales transpacíficos encarnan un nuevo concepto de integración regional, que denominó “Áreas de Libre Comercio Transregionales” (ALCT). En las actuales circunstancias, enfatizó, los ALCT constituyen la mejor salvaguardia contra la emergencia de un “mundo de tres bloques”. En dicha ocasión surgieron otras propuestas de acuerdos bilaterales entre Australia-Singapur y Nueva Zelandia-Hong Kong, llegándose incluso a sugerir un posible nexo Nueva Zelandia-China-Taiwan. También se dieron al parecer contactos informales sobre posibles variantes reducidas de la fórmula P5 mediante alguna combinación de Australia, Chile, Nueva Zelandia y Singapur. En vísperas de la reunión de líderes de la APEC, los Primeros Ministros de Singapur y Nueva Zelandia suscribieron un acuerdo entre ambos países, la primera de las nuevas iniciativas en alcanzar la fase de acuerdo formal.

- Nuevas iniciativas siguen viendo la luz en el espacio APEC. Tras conocerse que China había expresado su disposición a considerar un área de libre comercio con las naciones de la ASEAN, el grupo ASEAN+3 encargó durante su cumbre de noviembre de 2000 un estudio sobre la posible creación de una zona de libre cambio en Asia Oriental. En diciembre de 2000 se anunció la reapertura de conversaciones sobre un área de libre comercio entre EE UU y Chile. El Gobierno peruano, por su parte, parece estar explorando posibles vínculos ALC transpacíficos. Asimismo, se ha informado que Australia ha solicitado negociar un ALC bilateral con EE UU y mantiene conversaciones en el mismo sentido con Tailandia.

3. Principales pautas de los nuevos ACP

La profusión y variedad de nuevas propuestas sobre acuerdos comerciales subregionales (ACSR) en Asia-Pacífico puede generar cierta confusión inicial. En la mayoría de los casos, se dispone de relativamente poca información acerca de las motivaciones o estrategias subyacentes y de los pormenores del acuerdo. No obstante, al menos a los efectos de este análisis, resulta deseable establecer una clasificación provisional de las nuevas iniciativas.

Es evidente que buena parte del dinamismo en la formación de nuevos ACSR en la APEC parece provenir de tan sólo seis Estados miembros, cada uno implicado en tres o más posibles acuerdos: Japón (presente en seis iniciativas actuales o futuras), Corea (siete), Singapur (nueve), Chile (cinco), Nueva Zelandia (seis) y México (tres). De ello se deduce que una aproximación podría consistir en analizar y evaluar las estrategias de estos Gobiernos. Aun así, se ha seguido la solución opcional de relacionar los nuevos acuerdos con las pautas de integración comercial en la región. Sobre esta base puede articularse una clasificación provisional válida:

- (1) ALCT transpacíficos

- (a) *Asociados al TLC*
 - Singapur-EE UU
 - Japón-México
 - Corea-México
 - Singapur-México
 - Japón-Canadá
 - Singapur-Canadá
 - P5 (EE UU, Australia, Singapur, Chile, Nueva Zelandia)
- (b) *Centrados en Chile*
 - Corea-Chile
 - Singapur- Chile
 - Japón-Chile
 - Nueva Zelandia-Chile

(2) Integración en el Pacífico Occidental

- (a) *ACSR bilaterales en el Pacífico Occidental*
 - Singapur-Japón
 - Singapur-Nueva Zelandia
 - Singapur-Australia
 - Singapur-Corea
 - Corea-Australia
 - Corea-Nueva Zelandia
 - Hong Kong-Nueva Zelandia
- (b) *Amalgamas de ACSR existentes*
 - AFTA-CER
- (c) *Posibles iniciativas hacia un bloque en Asia Oriental*
 - Japón-Corea
 - Japón-Corea-China
 - ASEAN+3
 - China-ASEAN

La proliferación de propuestas relativas a ALCT transpacíficos y ACSR bilaterales en el Pacífico Occidental refleja el doble eje de la integración comercial y económica en Asia-Pacífico. Así, los lazos económicos transpacíficos son vitales para la mayor parte de países de la región, aunque a la vez los vínculos de comercio e inversión han acercado rápidamente a las economías del Pacífico Occidental, particularmente de Asia Oriental.

No obstante, dado que la abundancia de propuestas transpacíficas debe en cierto grado reflejar el reconocimiento de la continua importancia de los nexos comerciales transpacíficos, resulta significativo que, en un principio, EE UU se haya mantenido sensiblemente al margen de esta nueva tendencia; con todo, existen indicios de que la decisión de finales de 2000 de entablar conversaciones sobre un ALC con Singapur

podría señalar el principio de una actitud más resuelta de Washington. Es fácil constatar, empero, que los principales flujos comerciales transpacíficos son aquéllos en los que participa EE UU, por lo que, sin una implicación de este país en la nueva pauta, el grueso del comercio bilateral transpacífico quedará casi totalmente excluido de los nuevos acuerdos propuestos. Análogamente, Japón ocupa un sitio estratégico en la integración comercial en el Pacífico Occidental; sin embargo, tras su primera iniciativa con Singapur, Tokyo ha tardado en formular propuestas de ACSR con otros socios comerciales del Pacífico Occidental.

Las posturas de EE UU y Japón son críticas para la evolución de las relaciones comerciales en Asia-Pacífico, tanto por su preponderancia en el producto de la región como por su condición de socios económicos de primer orden para casi todas las economías de esta zona. Ello contrasta con la situación de China, el otro gigante económico de Asia-Pacífico, menos integrado al presente en el comercio regional. Si bien constituye un formidable competidor en numerosos capítulos del comercio regional, este país representa una proporción sensiblemente menor en los intercambios de la mayoría de las economías de la región –aun sumando su proporción con la de Hong Kong–, pese a lo cual sería erróneo subestimar su enorme potencial económico. Así pues, la falta de una estrategia clara por parte de estos tres colosos de la economía regional mantiene la incertidumbre sobre el devenir de las relaciones comerciales en esta región.

Por su parte, los eventuales ALC entre Japón y Corea, y entre Japón, Corea y China –que bien podrían clasificarse junto con los demás ACSR del Pacífico Occidental– se han incluido en una categoría separada en razón de su potencial para la conformación de un bloque comercial de Asia Oriental. La clave del desarrollo de cualquier bloque de esta índole reside en Asia Nororiental, donde se concentran el 23% del PIB mundial y casi el 90% del PIB combinado de las economías del Pacífico Occidental –a título de comparación, la ASEAN y Australasia representan el 2% y el 1,5%, respectivamente, del PIB mundial. Hasta el momento, Asia Nororiental ha sido un “área en blanco” en el mapa mundial de ACSR, por lo que cualquier intento viable de vertebrar un bloque comercial en Asia Oriental (o en el Pacífico Occidental) exige rellenar esta área en blanco. Hasta hace muy poco, Japón y Corea se oponían resueltamente a implicarse en acuerdos de comercio preferencial, prefiriendo una adhesión incuestionable al principio MFN; y, como tal, se contaban entre los últimos “defensores del Artículo 1 del GATT”. Adicionalmente, las políticas comerciales del uno hacia el otro parecían con frecuencia encaminadas a disuadir, más que a alentar, los intercambios bilaterales, pese a la cercanía geográfica entre ambas naciones.

Así, la nueva disposición de ambos países a contemplar una participación en acuerdos preferenciales y una evolución hacia el libre comercio recíproco representa un giro histórico que debía darse antes de que la emergencia de un bloque comercial en Asia Oriental pudiera constituir una opción realista. Otros requisitos indispensables son la decisión china de considerar una eventual implicación en acuerdos preferenciales y la voluntad de Japón y Corea de estudiar la inclusión de Pekín en un acuerdo entre las economías de Asia Nororiental. Una vez cumplidas dichas condiciones, sería realista ver en el grupo ASEAN+3 el posible vehículo de una agrupación comercial en Asia Oriental.

La proyectada vinculación entre el AFTA y el ANZCERTA fundiría dos ACP consolidados y relativamente “de alto rango”. En términos geográficos, las 12 economías comprendidas en un acuerdo de este tipo abarcan gran parte de la región, aunque con un peso económico, según se ha recalcado, mucho menos considerable. En el marco general de Asia Oriental, el interés de una fusión AFTA-ANZCERTA radica en que ésta podría proporcionar una base natural para acometer la extensión del concepto de integración económica en Asia Oriental a todo el Pacífico Occidental.

4. Valoración de la nueva tendencia de los pactos comerciales regionales en la APEC¹

Proliferación de acuerdos comerciales subregionales (ACSR)

La mayor parte de los nuevos ACSR previstos en la región, tanto transpacíficos como del Pacífico Occidental, abarcan corrientes comerciales relativamente modestas como proporción del comercio total de sus futuros miembros. Esto queda claramente plasmado en el primero de tales pactos en vigor, el acuerdo Singapur-Nueva Zelandia. Así, los intercambios con Nueva Zelandia apenas representaron un 0,17% y un 0,30%, respectivamente, de las importaciones y exportaciones de Singapur entre 1996 y 1998; en el caso del comercio de Nueva Zelandia con Singapur, estos porcentajes fueron del 1,70% y 1,55%. En términos generales, la mayoría de los nuevos acuerdos proyectados no inciden mayormente en el comercio de sus miembros y, probablemente, tendrán un impacto también moderado en el nivel de bienestar económico.

Si bien es cierto que, más allá del tradicional énfasis en el comercio de bienes, los nuevos acuerdos contienen en su mayor parte disposiciones sobre liberalización de servicios e inversiones y una amplia gama de medidas de facilitación de negocios, existe en todos los casos un riesgo de fragmentación del entorno comercial regional debido a la proliferación –y ocasional superposición– de acuerdos comerciales con estipulaciones divergentes e incluso incompatibles. Esta olla de grillos o “plato de espaguetis”, según la imagen empleada por Jagdish Bhagwati, tenderá a restar eficiencia al comercio regional. Otra posible consecuencia adversa es que la negociación de tales acuerdos precisará de un capital político y de negociación ya escaso, desviando la atención de iniciativas acaso más provechosas. No está de más preguntarse si las exiguas ganancias de bienestar ofrecidas por la mayoría de los acuerdos bastarán para contrarrestar estos factores negativos.

En aquellos acuerdos que prometen mayores beneficios económicos para sus miembros, es probable que esto se haga en parte mediante una cierta desviación del comercio con otros socios, quienes sufrirían la correspondiente pérdida económica, lo que, a su vez,

¹ El análisis de las repercusiones comerciales y económicas de los ACR se basa aquí en los datos y resultados de simulaciones de computación de equilibrio general (CEG) contenidas en Scollay, R. y J. Gilbert, New Pathways for Regional Trade Arrangements in the Asia-Pacific?, Institute for International Economics, Washington DC, 2001 (*próxima publicación*).

podría llevar a una mayor proliferación de acuerdos preferenciales. Lo anterior podría engendrar un efecto de “dominó”, por el que países normalmente poco inclinados a participar en ACP se sentirían compelidos a hacerlo en una maniobra defensiva.

Dado que la mayoría de los países de la región tienen en EE UU y Japón socios comerciales de primer orden, la probabilidad de derivar sustanciales beneficios será consiguientemente mayor en los acuerdos preferenciales con estas dos potencias económicas. De este modo, la competencia por contar con EE UU y Japón como socios en un ACSR puede actuar como factor de división en las relaciones comerciales regionales. El resultado podría ser una configuración regional de ACP de tipo “eje-periferia”, con todas las implicaciones negativas asociadas al desigual reparto del potencial negociador entre los “ejes” y la “periferia” y a la propensión de dichos esquemas a acentuar el menoscabo del principio de no discriminación de la OMC.

Tal como se ha señalado, EE UU y Japón aún deben articular plenamente sus estrategias hacia dichos acuerdos de comercio preferencial, aun cuando los primeros indicios no parecen muy alentadores. Ambos países han escogido meticulosamente sus socios iniciales. Así, las autoridades japonesas han declarado abiertamente que la elección de Singapur se basó en gran parte en la consideración de que el potencial de exportaciones agrícolas de este país hacia Japón es mínimo; aun así, Tokio ha insistido al parecer en excluir de todo eventual pacto incluso el reducido número de productos agrícolas y pesqueros –como peces dorados y flores cortadas– en los que existe un modesto potencial de incremento de exportaciones. Por su parte, EE UU señaló al anunciar la apertura de conversaciones con Singapur que se había llegado al entendimiento de que cualquier acuerdo resultante contendría disposiciones laborales similares a las contenidas en un acuerdo previo con Jordania, considerado aparentemente –al menos por el Gobierno de Clinton– como paradigma de futuros ALC, en todo caso en los capítulos laboral y medioambiental. Resultaría difícil asistir con ecuanimidad a una situación en la que EE UU y Japón comenzaran a tejer redes regionales de ACP con países seleccionados por su voluntad de plegarse a la imposición de normas laborales y a la exclusión de la agricultura en los programas de liberalización comercial, especialmente si estas redes se convierten también en vehículo de nuevas rivalidades comerciales entre las dos economías hegemónicas en la región.

Los indicios de que la agricultura podría verse sistemáticamente excluida de cualquier ACSR entre naciones de Asia Nororiental han llevado a esgrimir argumentos muy dispares. Por una parte, se ha argüido que, en casos en que los sectores agrícolas son muy poco competitivos, su exclusión permite minimizar el riesgo de desviación comercial. Por otra, existe el temor de que la oportunidad de excluir “sectores sensibles” de los ACR y ACSR pueda llevar a algunas de las principales economías a abrazar crecientemente opciones preferenciales distintas de la liberalización comercial multilateral.

Perspectivas de un bloque comercial en Asia Oriental

La emergencia de un bloque comercial regional en Asia Oriental depende de la búsqueda de mecanismos para asociar a las economías de la región en un acuerdo tal, según se ha

expuesto antes. Un avance significativo en esta dirección sería la creación de una zona de libre comercio entre Japón y Corea, proyecto que afronta ingentes obstáculos políticos. La inclusión de China, si bien refuerza la justificación económica de un acuerdo de comercio preferencial en Asia Nororiental, tendría que superar escollos políticos incluso mayores. Más aún, los beneficios económicos de la inclusión de China se harían probablemente a costa de un sensible menoscabo de la posición económica y comercial de las naciones de la ASEAN, con las que compite directamente en múltiples sectores. De manera análoga, los intereses comerciales de Pekín se verían lesionados por cualquier tentativa de Japón y Corea tendente a asociarse con la ASEAN en detrimento de China. Por otro lado, un espacio de libre comercio que agrupara a las tres economías de Asia Nororiental con la ASEAN –el grupo “ASEAN+3”– podría resultar provechoso tanto para sus miembros por separado como para el conjunto del grupo. Otros países estrechamente integrados en el comercio del Pacífico Occidental, notablemente Australia, Nueva Zelandia y Taiwan, padecerían los efectos económicos de su exclusión de un espacio comercial “ASEAN+3”, mientras que tanto ellos como la región en su totalidad se beneficiarían de la participación en un ALC más amplio del Pacífico Occidental.

Así pues, el grado de apertura a la participación de las economías de la región determinará en gran modo el impacto de un eventual bloque comercial en Asia Oriental, y de los pasos dados a tal efecto. Un acuerdo comercial abierto a todas las economías de Asia Oriental o del Pacífico Occidental redundará en apreciables ventajas económicas para sus miembros. En contraste, un bloque con una participación más limitada, aun beneficiando a sus miembros, perjudicará los intereses comerciales de los Estados excluidos en el Pacífico Occidental y en otras latitudes.

La contundente lógica en favor de la constitución de un área comercial incluyente a escala de Asia Oriental o del Pacífico Occidental no implica forzosamente que ésta pueda ver la luz. Antes habría de superarse el complejo entramado de dificultades y obstáculos derivados de las consideraciones políticas y de seguridad asociadas a las relaciones entre los potenciales miembros de tal iniciativa, en particular entre las economías de Asia Nororiental. También las cuestiones de política comercial podrían constituir un factor de división en un bloque regional más amplio. Así, cabe esperar marcadas discrepancias en cuanto a la inclusión de la agricultura –y el grado de ésta– en un acuerdo de libre comercio de Asia Oriental. La reciente insistencia de Malasia en excluir el sector del automóvil de sus compromisos del AFTA podría resultar polémica si se repite en las negociaciones de un ALC de alcance regional.

Es bastante posible que la lógica económica y las limitantes políticas actúen en sentidos opuestos. Mientras que la primera podría propiciar una configuración más incluyente abierta al conjunto del Pacífico Occidental, las segundas podrían favorecer la génesis de grupos más limitados. Esto puede dar lugar a una fuerte agudización de los conflictos comerciales, quizá suscitando respuestas que lleven a un declive del bienestar económico en la región. Este potencial de conflictividad comercial, y aun política, se vería especialmente exacerbado si las potencias de Asia Nororiental –Japón, Corea, acaso posteriormente China e incluso Taiwan– optan por estrategias aisladas en la constitución de sus propios vínculos ACSR en el Pacífico Occidental (y otras regiones).

De todos los casos posibles, la construcción de un bloque comercial que englobe a Asia Oriental o el Pacífico Occidental podría ocasionar el mayor perjuicio a los intereses económicos de EE UU y desatar un conflicto comercial transpacífico. Habida cuenta de la importancia del comercio con EE UU, es probable que las economías de la zona contemplen con reservas esta posibilidad. Por otra parte, las eventuales repercusiones adversas para las principales economías externas a la región podrían constituir un aliciente adicional para que importantes actores como EE UU y la Unión Europea regresen a la mesa de negociación de la OMC.

5. Posible papel futuro de la APEC

En relación con otras agrupaciones regionales, y merced a su dimensión transpacífica, la APEC sigue brindando a la mayoría de las naciones de Asia-Pacífico el beneficio potencial de abarcar en gran número sus principales vínculos comerciales. Por consiguiente, la perspectiva de una liberalización en la APEC augura un mayor bienestar económico que la creación de un espacio de libre comercio en Asia Oriental o en el Pacífico Occidental. La APEC ofrece a la vez la ventaja adicional de haber dejado atrás algunas cuestiones políticas delicadas que tendrían que abordarse nuevamente en la construcción de un bloque en Asia Oriental o el Pacífico Occidental, en particular la inclusión simultánea de China, Hong Kong y Taiwan. También la situación de Australia y Nueva Zelanda constituye un caso que podría ser problemático en este último contexto, mas no así en el seno de la APEC.

Con todo, la APEC enfrenta el serio desafío de mantener –o quizá restaurar– la confianza de sus miembros en su eficiencia como vehículo de liberalización comercial regional, algo que no es seguro que pueda lograr en su presente forma. Existen claras dudas generalizadas sobre la capacidad de un proceso fundado en compromisos voluntarios y no vinculantes para materializar los objetivos de la APEC. La reciente proliferación de ACSR en la región parece interpretarse en general como un reconocimiento implícito por parte de las economías de la región de la dificultad de alcanzar las metas de la APEC dentro del proceso actual.

Aun así, la APEC seguirá probablemente siendo una institución regional de primer orden, al margen de su potencial como catalizador de los esfuerzos de liberalización comercial regional. Debido al alto grado de interdependencia comercial transpacífica, la creación de un entorno comercial abierto en Asia-Pacífico seguirá siendo un objetivo central para los Estados de la región, aun si el eje de las iniciativas de liberalización se desplaza hacia la negociación de acuerdos bilaterales o el desarrollo de bloques comerciales preferenciales. A fin de abrirse paso conjuntamente entre estas limitantes sin caer en serios conflictos comerciales de carácter fragmentador, la región Asia-Pacífico tendrá que dotarse de un grado extraordinario de entendimiento o incluso de consenso sobre el desarrollo de cualquier nuevo acuerdo de este tipo y la relación entre ellos. La APEC es el foro idóneo para llevar adelante este diálogo.

6. Paralelismos entre Asia Oriental y el Hemisferio Occidental

En función de la evolución de las nuevas pautas en Asia Oriental, cabría vislumbrar una profunda modificación de la arquitectura de vínculos comerciales transpacíficos. En los últimos años, la APEC y la iniciativa del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) han coexistido como dos aproximaciones bien diferenciadas a la gestión de las corrientes regionales de comercio e inversión. Centrada por definición en la integración dentro de las Américas, el ALCA representa la más reciente expresión del énfasis preferencial dado de tiempo atrás a la liberalización comercial en esta latitud. La APEC, por el contrario, se diseñó explícitamente para preservar las ventajas de la interdependencia transpacífica y evitar la formación de bloques de ambos lados del Océano Pacífico, así como para subrayar una visión no discriminatoria, más que preferencial, de la liberalización comercial.

Los nuevos acuerdos de comercio preferencial entre países de Asia Oriental ponen claramente de relieve la reevaluación en curso de los dos conjuntos de premisas subyacentes a la estrategia de la APEC. Poca duda cabe ya de que, al presente, Asia Oriental exhibe una creciente inclinación a apostar por el comercio preferencial más que por la liberalización no discriminatoria, al menos a escala regional. Lo que está menos claro es dónde se trazará la línea entre, por un lado, la búsqueda de una liberalización preferencial circunscrita a Asia Oriental o al Pacífico Occidental y, por otra, los esfuerzos por preservar la dimensión transpacífica de los vínculos comerciales regionales. Si los acuerdos subregionales previstos en Asia Oriental y la propuesta en ciernes de un bloque comercial en esta región encarnan la primera tendencia, la segunda se plasma en la profusión de proyectos de zonas de libre comercio transpacíficas o “transregionales”.

Previsiblemente, el desenlace dependerá en gran medida de la postura de EE UU. Los beneficios de una relación económica y política fructífera con este país siguen incitando poderosamente a las economías de Asia Oriental, notablemente de Asia Nororiental, a buscar vías para evitar fracturas irreparables en los nexos comerciales transpacíficos. Por otra parte, las señales de EE UU en el sentido de restar prioridad futura a un compromiso económico y político constructivo con Asia Oriental podrían tal vez inclinar la balanza hacia la formación de un bloque económico propio por las economías de Asia Oriental. Sin constituir necesariamente una señal en este sentido, el compromiso de Washington con el ALCA exacerbará probablemente la ansiedad de los dirigentes de Asia Oriental en cuanto a la futura evolución de la política estadounidense hacia la región.

7. Implicaciones comerciales de la existencia de bloques paralelos

El surgimiento de bloques comerciales separados en Asia Oriental y en el Hemisferio Occidental se traducirá, por definición, en cierto grado de discriminación mutua. Por lo tanto, la creación de comercio en cada región y el fomento de los intercambios derivado

del mayor dinamismo económico se verán parcialmente neutralizados por las tendencias a la desviación de comercio.

En las Américas, la creación de comercio podría ser contrarrestada en parte por el impacto económico adverso derivado de la sustitución de productos competitivos de Asia Oriental en los mercados americanos y de algunas exportaciones americanas en los mercados de Asia Oriental. Estos efectos negativos tenderían a concentrarse marcadamente en EE UU, que comercia con Asia Oriental más que con cualquier economía del Hemisferio, exceptuando quizá a Chile. Similarmente, el desplazamiento de las exportaciones de Asia Oriental en los mercados de las Américas y de productos americanos competitivos en los mercados de Asia Oriental tenderá a aminorar los beneficios de la creación de comercio en Asia Oriental.

Resulta interesante comparar el impacto de un bloque de Asia Oriental con el de una respuesta de tipo APEC a la situación que generaría la entrada en vigor del ALCA. En una liberalización paralela a escala de la APEC, los productos del Hemisferio Occidental no son desplazados en los mercados de Asia Oriental y los de esta región no lo son en los mercados de los miembros americanos de la APEC. Tanto Asia Oriental como el Hemisferio Occidental –en particular sus miembros de la APEC– salen mejor librados del desarrollo de una liberalización transpacífica, y no exclusiva a Asia Oriental, como contrapartida al ALCA. La proliferación de proyectos de ACP transpacíficos puede percibirse como una tentativa de reproducir en parte estas ventajas del planteamiento APEC; con todo, los beneficios serán a todas luces mucho menores, en razón de la no participación de EE UU en los nuevos acuerdos, así como de las pautas de discriminación y exclusión a las que la proliferación de ACP regionales da lugar inevitablemente.

Desde una óptica meramente económica, EE UU y Asia Oriental tienen todo interés en preservar un proyecto transpacífico de liberalización comercial regional. Pese a los probables beneficios que EE UU derivará del ALCA, éstos podrían verse anulados por el establecimiento simultáneo de un bloque comercial en Asia Oriental. La salida al dilema está en un compromiso paralelo dentro de la APEC o en algún otro convenio transpacífico. No obstante, aun cuando la lógica económica favorece la preservación de la faceta transpacífica ofrecida por la APEC, las presiones políticas podrían apuntar en otra dirección.

8. Los bloques comerciales y el sistema comercial internacional

El surgimiento de un bloque comercial en Asia Oriental o en el Pacífico Occidental paralelo a la concreción del ALCA en el Hemisferio Occidental preluiría asimismo la emergencia de un “sistema comercial internacional tripolar” vertebrado sobre el desarrollo de bloques en Europa, las Américas y Asia Oriental. Tal eventualidad suscitó ya a principios de los años noventa vivos temores, en el sentido de que estos masivos bloques podrían tener incentivos particularmente fuertes para buscar resueltamente su propio bienestar en detrimento de las otras dos agrupaciones –lo que podría motivar

encarnizadas confrontaciones comerciales– o incluso de que dos cualesquiera de estos grupos podrían tener alicientes para coligarse contra el tercero.

Dos consideraciones pueden servir para mitigar en cierta medida estos temores. Por un lado, una OMC fuerte está potencialmente en capacidad de refrenar tal comportamiento por parte de grandes bloques. Por otro, los estudios siguen evidenciando que la liberalización global ofrece a la mayor parte de las economías ventajas sustancialmente mayores que los acuerdos preferenciales, o incluso la formación de “megabloques”. Ello sugiere que los tres bloques tendrán claros incentivos para cooperar con miras a preservar la efectividad de la OMC. Cabe incluso prever que la emergencia de agrupaciones comerciales en Asia Oriental y en las Américas induzca en mayor grado a la Unión Europea a obrar en favor del éxito de las negociaciones comerciales.

Existe también la posibilidad de que un sistema comercial tripolar incida de manera favorable en la difícil relación entre el regionalismo y el sistema comercial multilateral. Una situación en la que tres grandes ejes comerciales, cada uno interesado en mantener la efectividad de la OMC, dominen el comercio regional y multilateral podría revelarse menos perniciosa para el sistema comercial multilateral que la actual proliferación mundial de ACSR, frente a la cual la OMC parece relativamente impotente para ejercer una disciplina efectiva en un gran número de ámbitos.