

Nueva Sociedad Nro. 146 Noviembre-Diciembre 1996, pp. 57-72

# La integración del Pacífico, los bloques regionales y la Organización Mundial de Comercio

Heribert Dieter

Heribert Dieter: Politólogo alemán, catedrático de la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas de la Universidad de Potsdam.

Palabras clave: integración, regionalismo abierto, Asia-Pacífico, APEC, GATT-OMC.

## Resumen:

Desde fines de los 80 surgen nuevos esquemas de cooperación e integración regionales. Un rol especial le cabe a la APEC: se trata del proyecto más grande y, por otro lado, es el único que aglutina a economías tan heterogéneas. Sin embargo la probabilidad de que la APEC alcance los objetivos autotrazados es efectivamente mínima. Las divergencias entre los Estados miembros son demasiado grandes como para que pueda establecerse una zona de comercio libre en el 2020. No obstante, si el proyecto de integración asiático-pacífica llegara a concretarse, pese a sus desfavorables condiciones previas, podría tener consecuencias funestas para la Organización Mundial de Comercio.

Desde hace algunos años se constata a escala mundial un incremento de nuevos proyectos encaminados a la cooperación e integración en el ámbito regional. Esta segunda ola, al igual que la primera de los años 60 y de inicios de los 70, se vio acelerada por los progresos de la integración europea. Además, influyó una serie de factores, en primer lugar la inseguridad de muchos países sobre la conclusión exitosa de la Ronda Uruguay del GATT. La importancia en aumento de la reciente Organización Mundial de Comercio (OMC), esperada por numerosos observadores, no se hizo realidad. Al contrario: casimes a mes nacen nuevos proyectos regionales en las más diversas regiones del mundo.

Estos proyectos no constituyen iniciativas de actores insignificantes. Precisamente Estados Unidos y la Unión Europea han sido activos promotores de varios proyectos de integración. No sólo se llevan a cabo negociaciones concretas sobre los grandes proyectos de integración como la Asociación de Cooperación Económica de Asia y del Pacífico (APEC) o Area Americana de Libre Comercio que abarcaría desde Alaska hasta Tierra del Fuego, sino que también surgen cada vez más propuestas que apuntan a la creación de proyectos de integración interregional, por ejemplo entre la UE y el Mercosur o la UE y el TLCAN en el marco de una zona transatlántica de libre comercio (cf. Reinicke 1996).

Al analizar estos procesos, la APEC adquiere una importancia particular, por cuanto representa el mayor proyecto de integración, con una considerable ventaja sobre los demás. Más del 40% del comercio mundial y aproximadamente la mitad del potencial económico global se concentran allí. Por otra parte, la APEC es la primera organización internacional donde está representada una serie de Estados asiáticos pese a los persistentes conflictos<sup>1</sup>. Un rasgo particular de la APEC reside en la heterogeneidad de los países participantes. Entre ellos existen marcadas diferencias tanto de potencial como de estructura económica. No hay otro proyecto de integración que presente hoy semejante heterogeneidad.

La integración regional en el Pacífico, como en cualquier otra región, es un proceso complejo que concierne a factores políticos y económicos, pero también a protagonistas nacionales e internacionales. Algunos observadores de países importantes de la APEC consideran la integración económica y política del Pacífico como la panacea para superar las dificultades estructurales nacionales, pero tales argumentos son poco plausibles. Las experiencias de otros proyectos de integración sugieren más bien que políticas económicas nacionales coherentes constituyen premisas necesarias para una integración regional eficiente; de ninguna manera cabe esperar que la integración regional derive por sí misma en desarrollo económico.

No obstante, la integración económica en la región asiático-pacífica reviste gran importancia para los países pertenecientes a la APEC. El desarrollo de un proyecto de integración de tales dimensiones podría constituir a la par un potencial peligro para el régimen del comercio mundial establecido en el marco del GATT o la OMC. Precisamente, dado el hecho de que algunos países de la APEC son económicamente poderosos, una integración eficiente en la región del Pacífico podría aparejar un debilitamiento del proceso de liberalización multilateral en el marco del GATT o la OMC.

**Estructuras económicas en el área Asia-Pacífico.** Desde hace bastante tiempo esta región económica es denominada como el tercer centro de la economía mundial, fuera de la UE y de América del Norte (cf. Segal; Boyd). Sin embargo, dado las diferencias estructurales, sería un error comparar esta región con Europa o América del Norte. Casi no existe otra área con una gama más amplia de economías de distinto cariz que la Asia-Pacífico y los países de la APEC. Pese a las altas tasas de crecimiento, las economías de China, Indonesia o Filipinas siguen siendo subdesarrolladas. En contraste con ellas hay países como EEUU y Japón, que no sólo se cuentan entre los más desarrollados por su rendimiento económico per cápita, sino que son las dos economías más poderosas del planeta. En la APEC, en cambio, hay países, por un lado, como Papua Nueva Guinea, Brunei o Australia, que dependen en alta medida de la exportación de productos primarios y, por otro, países

---

<sup>1</sup> Por primera vez logró admitirse como miembros equivalentes a las tres chinas (República Popular, Taiwán y Hong Kong). El conflicto de febrero y marzo de 1996 demostró que de ninguna manera están superadas las tensiones entre China y Taiwán. Por otro lado, no carecen de importancia las tensiones que persisten entre el Japón y Corea del Sur, no sólo a causa del pasado imperial de Japón, sino también por conflictos actuales como, por ej., el

altamente desarrollados que no disponen de una base propia de materias primas como Singapur o Japón.

En el cuadro se observan las diferencias dentro de la APEC. Con 1.200 millones de habitantes China es sin duda un caso excepcional. Pero también los demás Estados tienen un número muy distinto de habitantes; tres de ellos –EEUU, Indonesia y Japón– poseen más de 100 millones. Salvo un grupo mediano formado por países como Chile (13,8 millones) y México (90), hay cinco países con menos de 6 millones de habitantes. Las cifras referidas al producto revisten por cierto más interés cuando se examinan las perspectivas de la integración económica. Si bien estos números en dólares americanos están sometidos a fluctuaciones cambiarias, al compararlos se abre un abismo entre los cuatro países más pobres y los cinco o seis Estados más ricos de la APEC. La diferencia entre el producto per cápita de China y Japón es semejante a la que existe entre uno de los países en vías de desarrollo más pobres y el país industrializado más rico del mundo, después de Suiza. Pese al acelerado crecimiento de algunos países asiáticos en vías de desarrollo, las diferencias en cuanto al nivel de desarrollo dentro de la APEC apenas se reducirán hacia el año 2020, dato significativo porque se proyecta para este año tener ya constituida la zona de libre comercio.

Además del dinamismo muy variado de crecimiento, que se analizará más adelante, los datos presentan otros tres puntos relevantes del cuadro: 1) el desarrollo de la tasa de inflación. En la mayoría de los países de la APEC, la inflación no constituyó un problema de gran significación entre 1980 y 1993. Únicamente en Filipinas, Chile y México fueron registradas tasas de dos cifras; apareciendo éste como un caso particular<sup>2</sup>; 2) la importancia regional de EEUU y Japón. Si bien no procede incluir exclusivamente a EEUU en la región del Pacífico, su potencial económico demuestra que sigue constituyendo una de las economías nacionales más poderosas del mundo a pesar de las dificultades conocidas. EEUU y Japón produjeron en 1993 cerca de 10,5 billones de dólares, lo que representa casi el 80% de la actividad económica de la APEC<sup>3</sup>. El predominio económico de EEUU y Japón naturalmente no sorprende; más bien no debe perderse de vista el hecho de que el desarrollo económico del Pacífico depende en muy gran medida de ellos. Ambos gigantes económicos seguirán teniendo el mayor impacto sobre el desarrollo de la región durante un período previsible. Incluso si otros agentes de menor alcance, como por ejemplo Singapur, continuaran creciendo rápidamente, esto tendría una relevancia secundaria para el conjunto de la región<sup>4</sup>. Por su parte, las tres últimas columnas del cuadro subrayan una vez más los diferentes niveles de desarrollo. En los países más pobres la agricultura sigue desempeñando un

---

<sup>2</sup> La crisis de México a fines de 1994 y la caída de su moneda indican que ser miembro de organizaciones prestigiosas como la OCDE no es garantía de estabilidad, como tampoco lo es ser miembro de un gran proyecto de integración, como en este caso el TLCAN.

<sup>3</sup> De nuevo, los datos en dólares deben ser utilizados de manera limitada. Estos datos no reflejan la verdadera capacidad económica de algunos países, sobre todo China.

<sup>4</sup> Incluso China no va a cambiar esencialmente esta imagen en un futuro inmediato. Aun si estuviera en condiciones de mantener las tasas de crecimiento real de aproximadamente un 8% obtenidas en el pasado, en el 2010 estaría todavía a una marcada distancia de EEUU. Siguiendo este escenario, China lograría cuadruplicar su PIB, que no obstante ascendería

papel destacado, mientras que en los más desarrollados el sector de servicios genera hasta un 79% del producto.

**Economías asiáticas y de estilo anglosajón.** Fuera de las categorías consideradas, hay otra divergencia que llama la atención. La APEC está compuesta por países que lograron conquistar tasas considerables de crecimiento económico durante períodos prolongados y, por otro lado, hay países que sólo consiguieron un incremento moderado del potencial económico.

Simplificando, están los países definidos por un estilo anglosajón con economías débiles y, por otro, los países asiáticos con economías dinámicas. Todos aquellos con problemas de crecimiento pueden ser caracterizados como países muy influenciados por el estilo anglosajón, mientras que en el conjunto de los países asiáticos sólo Hong Kong adquiere cierta posición particular<sup>5</sup>.

Fuera de los disímiles niveles de desarrollo y de las divergentes tasas de crecimiento, existe otro obstáculo para la integración en la cuenca del Pacífico: sistemas políticos y económicos que difieren claramente unos de otros. Los Estados asiáticos y los países definidos por el estilo anglosajón persiguen no solamente estrategias económico-políticas, sino también sociopolíticas que difieren fundamentalmente. Un estudio pormenorizado revelaría que por un lado está la subordinación de objetivos sociales a las premisas derivadas del logro de metas individuales. En caso de dudas, se violan objetivos sociales para no poner en peligro el desenvolvimiento individual. La premisa es que la comunidad se beneficia con el provecho individual. La perspectiva de muchas sociedades asiáticas es distinta. En caso de dudas, rige el principio de que un beneficio máximo es sólo viable si la sociedad en su conjunto evoluciona provechosamente.

Este enfoque es general y no considera múltiples aspectos, pero debe observarse que en numerosos países asiáticos se perfila una identidad a través de estas líneas divisorias. Precisamente en Singapur o Malasia se cuestionan de manera cada vez más pronunciada normas y principios de Occidente. No se trata solamente del problema de si acaso hay formas específicamente asiáticas que sean superiores a las teorías occidentales tradicionales para la gestión económica; en muchos países del sudeste y este asiáticos está emergiendo una nueva conciencia basada en el éxito económico, que les permite a los políticos rechazar resueltamente las enseñanzas occidentales en materia política (cf. Draguhn/Schucher).

Al estudiar las perspectivas de un proyecto de integración también debe observarse más de cerca las experiencias con los países coprotagonistas del sistema multilateral. Tanto en un sistema multilateral de comercio como en un proyecto de integración regional, se trata al fin y al cabo de retribuir el aumento del autobeneficio con concesiones que reporten ventajas a los demás países participantes. En este contexto se ha de hacer referencia asimismo a la política importadora restrictiva practicada por numerosos países asiáticos, sobre todo Japón y Corea del Sur, donde la apertura es concebida muy a menudo como

unilateral, exclusivamente para exportaciones. Esto se manifiesta en los superávits crónicos de los balances comerciales y de cuenta corriente de estos países.

Japón, por ejemplo, a partir de 1985, tuvo un superávit de más de 700.000 millones de dólares. Debido al fuerte valor del yen se va reduciendo paulatinamente este desborde. En todo caso, en 1995 se elevó incluso a 131.500 millones<sup>6</sup>. Si se admite que estos gigantescos superávits aparecen en otros Estados como déficits crónicos, se concluye que los excedentes japoneses contribuyeron esencialmente a desestabilizar la economía mundial<sup>7</sup>. No hay razón para suponer que el comportamiento de Japón y otros países con excedentes diferiría esencialmente en un proyecto de integración regional de un sistema comercial multilateral.

Lemper constata al respecto que el problema de los que se suben al carro del GATT se presentó con bastante frecuencia entre los países asiáticos. El GATT se basa en una filosofía de comercio occidental, liberal, básicamente las teorías de Ricardo y Heckscher/Ohlin. Mientras los países de corte anglosajón siempre defendieron esta filosofía, aun cuando tampoco imponían límites en la praxis algunos países asiáticos nunca la aceptaron completamente. Cabe mencionar precisamente a Japón. Sus intentos (exitosos) de crear 'comparative advantage' confirman esta apreciación. Otros países asiáticos tampoco se conformaron con aprovechar las ventajas comparativas estáticas, sino que apoyaron activamente la imposición de ventajas competitivas dinámicas (cf. Lemper, p. 8 y s.).

El debate acerca de la variedad de los sistemas económicos en Occidente y en Asia dura ya algunos años. Japón es uno de los polos importantes de crecimiento de la región, además de modelo de desarrollo para otros países asiáticos. El análisis de elementos esenciales de la estrategia japonesa orientada al desarrollo pretende subrayar la dicotomía entre concepciones de política económica: por un lado están los países asiáticos caracterizados por un alto grado de regulación estatal; por otro, los países anglosajones, es decir EEUU, Canadá, Australia y Nueva Zelandia, que adhieren desde hace decenios a las metas de la economía liberal.

---

<sup>6</sup> El fenómeno de los continuos excedentes de cuenta corriente no puede explicarse con enfoques convencionales, neoclásicos. Estos altos excedentes debían expresarse en un incremento rápido y marcado del valor del yen. Por ejemplo, la venta de dólares obtenidos en el área del dólar debería aumentar la demanda del yen y elevar la tasa de cambio. Este proceso no pudo ser detenido por completo, pero fue pospuesto por la inversión en el extranjero de los ingresos que son la base de estos excedentes. En este caso no se trata de decisiones aisladas. Determinado número de inversores particulares, pero también consorcios japoneses, tomaron la decisión de invertir en EEUU pese a la conocida sobrevaluación del dólar. Esta decisión colectiva amortiguó el efecto de los excedentes de cuenta corriente, permitió a empresas japonesas mantener sus ventajas competitivas y permitió a las empresas exportadoras adaptarse paulatinamente a las nuevas condiciones.

<sup>7</sup> La reducción de los excedentes de la balanza comercial japonesa no es dramática. Si bien el superávit comercial se redujo de 144.400 millones de dólares (4/94-3/95) a 125.100 millones (4/95-3/96, estimación), esta cifra sigue siendo una gran carga para los socios comerciales de

Durante el período que va desde 1945 hasta el presente, la economía japonesa se ha distinguido por un alto grado de regulación estatal. A través de la burocracia ministerial se trató, muchas veces con gran éxito, de coordinar y dirigir el desarrollo económico del país. Si bien en el mercado interior rigió y rige una competencia particularmente muy aguda entre las empresas japonesas, el Estado coordinó y a menudo reglamentó las actividades de exportación<sup>8</sup>.

Un rasgo particular y decisivo del desarrollo japonés consiste en que en ninguna fase se dejó el desarrollo industrial y el comercio internacional al juego libre de las fuerzas del mercado. La producción fabril estuvo sometida a la regulación estatal y se siguió una política industrial y de comercio exterior contrariando las ventajas (estáticas) comparativas de los costos existentes (cf. Röpke, p. 46). De todos modos, el creciente nivel de desarrollo va aparejado de una reducción de la densidad reguladora. El Estado, en tanto guía de la vida económica durante la posguerra, se retira paulatinamente, a partir de los años 60, de algunos sectores de la actividad global de la gestión pública.

Debe señalarse que naturalmente Japón no es un ejemplo de economía planificada; sin embargo, es pertinente caracterizar este país como de «economía con elementos de planificación», atributo que es válido sobre todo para los años 60 y 70 (cf. Pohl, p. 34). Al describir el modo de liderazgo o regulación hay que tomar en cuenta que se trata aquí de una forma blanda, vale decir, de una «dirección administrativa indirecta» (cf. Klenner, p. 66).

En el marco de este trabajo no es posible realizar un análisis más extenso de las características de las economías nacionales del continente asiático. Pero si la hipótesis es correcta de que las economías asiáticas y las de corte anglosajón de la APEC son sistemas políticos y económicos muy diferentes, entonces se patentizan con mayor claridad los grandes desafíos que tendrá que superar el proceso de integración en la región del Pacífico. El proceso de integración debería superar una brecha enorme entre ambos campos que irán aproximándose gradualmente: las economías del continente asiático con elementos de planificación deberían emplear en mayor medida formas de regulación propias de la economía de mercado y las economías de mercado liberales, anglosajonas, deberían someter sus políticas económicas a una nueva corrección drástica de su rumbo, enfilándolo hacia una política comercial e industrial activa.

En otras palabras: en el marco de la APEC se intenta reconciliar los diferentes sistemas económicos vigentes después de la caída del socialismo y llevarlos a un proceso de integración. Aquí se manifiesta cada vez más que por sobre todo EEUU no está dispuesto a aceptar por mucho más tiempo los enormes desequilibrios del comercio bilateral. El crecimiento de los acuerdos

---

<sup>8</sup> Las formas de esta dirección han cambiado en los últimos años. Pero también en el presente hay todavía ejemplos para el procedimiento coordinado en los mercados exteriores. La industria japonesa de computadoras y semiconductores se desarrolló en el marco de la dirección estatal y alcanzó incluso en EEUU una posición dominante. Sólo como consecuencia de las negociaciones bilaterales hubo una retirada parcial (coordinada por el Estado) de los

comerciales bilaterales entre EEUU y Japón confirma esta tendencia. En este sentido, hay signos de una disposición creciente en el campo de los países de corte anglosajón de servirse de la regulación estatal del comercio si los mecanismos del mercado no redundan en un beneficio máximo para ambas partes.

**El papel dirigente en la APEC.** Los actuales problemas del orden económico mundial –una de las causas esenciales del incremento de los proyectos de integración regional– se comprenden mejor al observar la economía mundial de la segunda posguerra. El establecimiento de un reglamento para el comercio mundial constituyó solamente un punto de partida. La disposición de EEUU a seguir fomentando el orden comercial multinacional constituyó el hecho decisivo para la estabilidad y el éxito del orden económico mundial. Aunque fue la economía más poderosa de los años 50, con una amplia ventaja sobre las demás, y habría podido haber impuesto sin lugar a duda acuerdos bilaterales, EEUU promovió la liberalización en el marco del GATT generando aproximadamente la mitad del potencial de la economía mundial. EEUU también se benefició con el desarrollo dinámico de la economía mundial al incrementar sus exportaciones o las inversiones directas en el extranjero. EEUU tenía tanto el poder como la motivación para imponer la liberalización mundial en el marco del GATT (cf. de Melo/Panagariya, p. 4 y s.). La erosión de la posición hegemónica de EEUU derivó en un apoyo cada vez menos resuelto al proceso de liberalización multilateral; a partir de los 80, apuesta cada vez más a acuerdos bilaterales y regionales.

Aun cuando fuera posible superar las dificultades inherentes a la integración expuestas más arriba, habría otro problema que solucionar. De la experiencia de los diversos esquemas de integración, pero también del GATT, sabemos que se requiere de un Estado dispuesto a asumir el liderazgo. Sin el apoyo ilimitado de EEUU, difícilmente se hubieran conseguido rápidos resultados en la primera rueda del GATT con miras a reducir los aranceles. Otro ejemplo es el papel de Alemania en la UE; su disposición a asumir una parte proporcional mayor del presupuesto comunitario a fines de los 80 incidió en la estabilización del proyecto comunitario.

Hace falta pues un poder hegemónico benigno (*benign hegemon*) para promover proyectos multilaterales o regionales (cf. OCDE 1995, p. 66). Es imprescindible asumir el liderazgo en los asuntos políticos, económicos, militares y culturales. Esto significa naturalmente que la potencia hegemónica no debe concebir estrechamente su interés en su política y economía exteriores. Más bien debe asumir la responsabilidad de liderazgo como una suerte de reconciliación entre los intereses propios y los de los demás protagonistas de la integración. Hay dos Estados que pueden considerarse potencias hegemónicas de la APEC, EEUU y Japón. En los últimos decenios se redujo el potencial económico de EEUU en comparación con el de los países asiáticos de la APEC. La economía estadounidense, sin embargo, no es tan débil como para no poder desempeñar un rol dirigente. Otro aspecto a considerar es el profundo interés de EEUU por seguir propiciando la apertura de los mercados de sus socios asiáticos. Los grandes déficits de EEUU resultan en parte del comercio con Japón y los países umbral asiáticos. Un

proceso amplio y exitoso de liberalización en el Pacífico respondería por lo tanto a los intereses de EEUU (cf. Bergsten, p. 71). La interrogante es si EEUU seguirá dando un apoyo enérgico e integral al proceso integracionista de la APEC. Pese al apoyo retórico, EEUU ve el proceso al interior de la APEC con ciertas reservas. Como se ha visto en el debate interno previo a la aprobación del TLCAN, muchas voces del Congreso estadounidense se pronuncian contra una intensificación de la cooperación en el ámbito regional. No cabe esperar que la oposición interna a un proyecto de integración con los países asiáticos tenga menos peso que el obtenido por los sectores opositores al acuerdo con México.

Pero el propio gobierno de los EEUU carece de una estrategia coherente para la economía exterior. Negocia acuerdos de libre comercio y otras formas de cooperación con todas las regiones importantes. Fuera de los acuerdos de la APEC y el TLCAN, en diciembre de 1994 fue adoptada la decisión sobre la creación de una zona de libre comercio que abarca 34 países y se extiende desde Alaska hasta la Tierra de Fuego<sup>9</sup>. Se iniciaron ya conversaciones con la UE acerca de la creación de una zona de libre comercio o una región económica transatlántica (cf. Reinicke). En vista del sinnúmero de acciones<sup>10</sup> en este punto es difícil distinguir prioridades de acción. Hay otras razones que hablan en contra del papel dirigente de los EEUU en el marco de la APEC. Un aspecto importante es que los éxitos económicos de algunos países asiáticos los han fortalecido de modo que ahora ya no están tan dispuestos a someterse a EEUU. En estos mismos países existen las más fuertes reservas frente a Japón, la segunda potencia hegemónica de la región, aunque actúe como motor y modelo para el desarrollo de aquéllos. En la región aún está muy vivo el recuerdo de la agresiva política imperialista de Japón durante la Segunda Guerra. El rechazo del gobierno japonés a asumir la responsabilidad por los crímenes de guerra mantiene vivas las reservas en los países vecinos.

No obstante, más allá de tales cuestiones haría falta una revisión de la política económica exterior japonesa, que todavía mantiene su toque mercantilista y contraviene la necesidad de actuar como una potencia hegemónica benigna. Una señal clara de abandono de la actual política sería la drástica reducción de los excedentes de cuenta corriente. Mientras Japón no resuelva moverse en esta dirección, sus grandes excedentes denuncian los déficits en otros países, también de esta región. Sólo cuando Japón haya demostrado su disposición a gestar su comercio exterior con espíritu de responsabilidad se podrá discutir seriamente sobre su liderazgo político regional.

La cuestión no resuelta del rol dirigente sigue siendo el obstáculo mayor para el desenvolvimiento futuro de la APEC (cf. Borrmann/Koppmann, p. 368).

### Libre comercio en la APEC

<sup>9</sup> Cuba es el único país americano excluido de esta zona de libre comercio.

<sup>10</sup> Ya se mencionó que el apoyo decreciente de EEUU al orden comercial multilateral es causa importante del incremento de proyectos de integración regional. De manera distinta a los años 50, 60 y 70, el gobierno de EEUU siguió en los 80 y 90 estrategias multilaterales y también



Durante la segunda cumbre de la APEC celebrada en noviembre de 1994 en Bogor (Indonesia), los jefes de Gobierno de los países miembros decidieron crear una zona de libre comercio e inversiones en el 2010 para los más desarrollados, y el 2020 para los países en desarrollo (cf. APEC 1995a y 1994). Es preciso examinar cuatro puntos: 1) si la decisión de establecer una zona de libre comercio<sup>11</sup> se basa en una estrategia inteligente y coherente; 2) si es suficiente establecer un proceso de integración a dos niveles (2010/2020), si las diferencias en el nivel de desarrollo son compensables y si eso constituye para los países menos desarrollados una motivación suficiente; 3) el tipo de motivos que fundamentaron la decisión de impulsar una zona de libre comercio; y 4) si las resoluciones de Bogor sobre liberalización no constituyen más bien una nueva forma de integración que debería calificarse como 'regionalismo abierto'.

Dentro de la escala clásica se distinguen cinco formas de integración: la zona de libre comercio, la unión aduanera, el mercado común, la unión económica y monetaria, y –el quinto nivel– la integración política global (cf. Balassa 1987, p. 43). La terminología utilizada en este contexto conduce frecuentemente a malentendidos: las uniones aduaneras representan naturalmente un nivel de integración superior a las de las zonas de libre comercio porque disponen de un arancel exterior común para la región, mientras las zonas de libre comercio no buscan un consenso común respecto del arancel exterior. Los distintos aranceles de los países participantes en el proyecto de integración constituyen también una de las desventajas más grandes de las zonas de libre comercio: para evitar que los importadores se beneficien o socaven las distintas tasas arancelarias, los productos comercializados dentro de la zona de libre comercio deben tener certificados de origen. Las reglas de origen se emplean con el objeto de que las ventajas derivadas de la liberalización sean concedidas únicamente a las partes contractuales y a aquellos terceros Estados que acatan el principio de la reciprocidad (cf. OCDE 1995, p. 71). Por lo tanto, en una zona de libre comercio hay que estipular cuáles criterios han de cumplirse para que determinado producto sea considerado originario de la zona de libre comercio<sup>12</sup>. Finalmente habrá que definir normas de procedimiento con los certificados de origen y cómo las administraciones aduaneras de los países miembros habrán de controlarlos en el marco del comercio intrarregional.

Este procedimiento, burocrático e inoperante, no se da en una unión aduanera. Dentro de una unión aduanera, un producto por el cual se pagaron los aranceles en las fronteras externas de la unión<sup>13</sup> puede ser comercializado sin restricciones. En este sentido, no pueden ser persuasivos los argumentos a

---

<sup>11</sup> En los documentos oficiales no se utiliza el término 'zona de libre comercio', sino que se hace hincapié en que debe haber comercio libre en el seno de la APEC. No obstante esta terminología (intencionadamente) poco precisa, si los países involucrados no piensan modificar su política de comercio exterior eliminando por completo los aranceles externos, se tratará de una clásica zona de libre comercio.

<sup>12</sup> Los certificados de origen consideran la transformación de un producto en el proceso de producción y utilizan una combinación de indicadores de creación de valor, modificaciones de la clasificación e indicadores inducidos de proceso para determinar el origen de un producto (cf. OCDE 1995, p. 40).

<sup>13</sup> Naturalmente hay también obstáculos comerciales no tarifarios y de otra índole en una unión

favor de una zona de libre comercio. Los obstáculos burocráticos que afectan el intercambio de bienes dentro de la zona de libre comercio tienen que ser considerados como sumamente perjudiciales para la intensificación de las relaciones económicas. Tales motivos dirigieron, no en último término, los esfuerzos europeos a constitución de una unión aduanera concluida en 1967<sup>14</sup>.

El estudio de otras experiencias demuestra que zonas de libre comercio establecidas sobre todo entre países con estrategias de economía exterior divergentes son muy problemáticas. Los reiterados intentos de intensificar el comercio interregional dentro de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) sólo obtuvieron hasta ahora un éxito moderado. Hasta el presente la zona de libre comercio de la ASEAN –la AFTA– no cumplió las expectativas cifradas en ella. Una razón esencial es el hecho de que para muchas empresas los mercados fuera del AFTA son mucho más lucrativos, mientras las trabas burocráticas al intercambio intrarregional de mercancías siguen siendo muy altas<sup>15</sup>.

Frente a este panorama, no puede convencer la decisión de Bogor de implantar el libre comercio regional a diferentes niveles. Respecto del régimen comercial tradicional no es posible constatar ninguna mejoría profunda. En la actualidad los aranceles, que representan el punto de partida principal de una zona de libre comercio, ya no constituyen los mayores obstáculos para el comercio entre los países industrializados (cf. Frenkel/Radek, p. 18)<sup>16</sup>. Esto rige tanto más en la región del Pacífico: aquí los conflictos más importantes no giran en torno a los niveles arancelarios, sino a los obstáculos comerciales estructurales no tarifarios y de otra índole que reinan sobre todo entre EEUU y Japón.

Por esta razón parecería que en principio una unión aduanera tendría más sentido<sup>17</sup>. Sin embargo, es cierto que las divergencias entre las diferentes economías de la APEC no constituyen una buena base para la unión aduanera. Probablemente será muy difícil acordar un arancel exterior común, porque países con economías muy abiertas, como por ejemplo Singapur, y países con aranceles proteccionistas considerables para productos seleccionados, por ejemplo Corea del Sur, tendrían que ponerse de acuerdo sobre tarifas externas comunes.

---

<sup>14</sup> No debe pasarse por alto que no es fácil llegar a un entendimiento entre países con altos aranceles externos y países con economías relativamente abiertas y poco protegidas. Una unión aduanera exige además un acuerdo sobre la distribución de los ingresos aduaneros comunes.

<sup>15</sup> Pese a todos los intentos, el porcentaje del comercio intrarregional de la ASEAN de los últimos tres decenios representó solamente entre un 18% y un 22%, correspondiendo de este total un 80% al comercio con Singapur (cf. OCDE 1995, p. 30).

<sup>16</sup> Después de la puesta en práctica de las resoluciones de la ronda Uruguay, el nivel arancelario promedio para importaciones de productos industriales en los países desarrollados será de un 3,9% (cf. Frenkel/Radek, p. 18). En otras palabras: las zonas clásicas de libre comercio contribuyen a solucionar un problema cada vez menos importante.

<sup>17</sup> Debido a las dificultades relacionadas con la administración de las zonas de libre comercio y porque las zonas de libre comercio no siempre constituyen un paso hacia la realización del libre comercio, se ha propuesto que las uniones aduaneras sólo sean admitidas como excepción

El segundo punto es si la integración gradual basta para hacer justicia a los diferentes niveles de desarrollo. Al mismo tiempo, deben plantearse los efectos que se esperan del proceso de integración. Un observador que arranque de hipótesis neoclásicas esperará de la integración regional por lo menos una compensación a largo plazo entre los niveles de desarrollo de los países protagonistas. De acuerdo con ello, y de conformidad con la hipótesis de Heckscher/Ohlin, es de esperar que en una región económica que se está integrando se alcance una armonización de los factores que inciden en los costes. Por muy elegante que pueda parecer esta reflexión desde el punto de vista teórico, no hay muchas pruebas para su verificación empírica. El fracaso de la mayoría de los proyectos de integración del pasado se debió más bien a que las regiones menos favorecidas fueron postergadas y los centros económicos gozaron de un desarrollo más dinámico, aun cuando estos efectos no se registraran necesariamente en Estados nacionales íntegros. Un nivel de desarrollo aproximadamente homogéneo, como lo recomiendan las experiencias empíricas, constituye una condición imprescindible para el éxito de la integración (cf. de Melo/Panagariya, p. 18)<sup>18</sup>. Los procesos de desarrollo tienden a concentrarse en el centro y no en la periferia, lo cual es válido para Estados nacionales, pero también para proyectos de integración.

La existencia de muy diferentes economías en el seno de la APEC incidió también en el establecimiento de una fase adicional de adaptación de 10 años. Si bien resulta muy difícil evaluar en el presente qué países habrán logrado qué nivel de desarrollo en el año 2020, no es menos cierto que en esta región habrá Estados que entonces serán claramente menos competitivos. Al evaluar la experiencia de la integración europea salta a la vista que la mera confianza en la dinámica del proceso integrador no basta para conducir los segmentos menos desarrollados de una comunidad al nivel de los más desarrollados. La experiencia de la UE demuestra más bien que pese a los programas y planes de ayuda de un alto costo, no es posible remontar sin más ni más el abismo entre regiones pobres y ricas. En el seno de la APEC, donde el abismo entre pobres y ricos es muy marcado, habrá que reflexionar acerca de la protección que habrá de darse a los países y las regiones menos competitivas si no se quiere correr el riesgo de que la integración carezca de sustento político.

La tercera pregunta atañe al motivo que se esconde detrás de los esfuerzos integradores en la región del Pacífico. A la luz de las positivas experiencias, particularmente de los países asiáticos de la APEC abiertos al mercado, con el actual sistema de comercio mundial, para éstos no existe la necesidad de emprender en la región del Pacífico un proyecto formal de integración (cf. Nunnenkamp, p. 178). Después de la conclusión exitosa de la ronda Uruguay, el interés por cautelar el régimen comercial internacional parece contar con una base suficientemente asegurada (cf. Borrmann/Koopmann, p. 368). Por eso resulta difícil evaluar desde una óptica asiática los motivos para intensificar la cooperación. La integración efectiva en tanto fruto del incremento de los flujos regionales de comercio e inversiones constituye un motivo fuerte para un

---

<sup>18</sup> Naturalmente, también es posible interpretar el fracaso de proyectos de integración como consecuencia de la concentración de las ventajas del proceso integracionista en los países más desarrollados del grupo, como falta de una potencia hegemónica benigna. Si el proceso de

diálogo más intenso en la región. Para ello, sin embargo, no hubiera sido necesaria la resolución de crear una zona de libre comercio. Hubiera bastado con atenerse consecuentemente a los reglamentos de la OMC y eventualmente fundar un foro regional adicional para fomentar el diálogo sobre problemas atinentes al comercio y las inversiones.

En relación con los motivos de EEUU, es posible que dos puntos hayan tenido cierta importancia. Un primer motivo puede haber sido la preocupación del gobierno estadounidense de verse excluido de un proyecto asiático de integración; otra causa pudo haber sido la suposición de que se debe apuntar al logro de un acuerdo formal de integración con Japón, su principal socio comercial. La primera reflexión parece ser plausible, aunque la segunda debe ser analizada con más detenimiento. Teniendo en cuenta los conflictos abiertos o encubiertos entre EEUU y Japón desde hace más de un decenio sobre el intercambio de mercancías e inversiones, sería ilusorio esperar un rápido arreglo de las cuestiones litigiosas en un marco regional. Ni en el GATT ni tampoco en el contexto de las consultas bilaterales<sup>19</sup> han podido hasta ahora EEUU y Japón solucionar sus conflictos en forma duradera. ¿Por qué habría de ser más fácil en el marco de la APEC? Incluso por el contrario, la solución de los conflictos bilaterales entre EEUU y Japón es la *condición previa* para un desenvolvimiento positivo de la integración en la región del Pacífico. De no lograrse continuarán las querellas, cambiando solamente el foro de la discusión<sup>20</sup>.

Finalmente, cabe la interrogante si el proceso de integración en el seno de la APEC se distingue estructuralmente de otros proyectos de integración. Esta es precisamente la opinión de aquellos sectores que apoyan el proceso APEC y que prefieren calificar esta forma de integración como de regionalismo abierto. Frecuentemente se hace también referencia al escarmiento ejemplar de la UE que, contrariamente a la APEC, se ha revelado como un proyecto de integración volcado hacia sí mismo.

Bajo regionalismo abierto se entiende una situación donde no debe existir ninguna discriminación de terceros Estados (cf. OCDE 1995, p. 45). La APEC debe estar abierta a todos los Estados interesados de la región. Este es el punto de vista de Bergsten, presidente del comité superior de asesoramiento de la APEC de 1992 a 1995. Sugiere que el plan de acción a ser aprobado en el marco de la próxima cumbre de la APEC en las Filipinas tiene que ser accesible a todas las partes de la OMC que estén dispuestas a dar los pasos correspondientes<sup>21</sup>. El plan a ser aprobado en Filipinas no sólo debería

---

<sup>19</sup> La OCDE señala que se deliberaron diferentes cuestiones durante las discusiones sostenidas entre EEUU y Japón sobre barreras comerciales estructurales. Se tocaron temas como el sistema japonés de comercio minorista, el sistema de la determinación de precios para terrenos y la organización de mercados financieros en Japón (cf. OCDE 1995, p. 42).

<sup>20</sup> En este lugar llama la atención el equilibrio de las relaciones francoalemanas. El proceso de integración europea tuvo como condición previa la reconciliación entre ambos países, así como la Unión Monetaria Europea tendrá una perspectiva realista de éxito si participan desde su comienzo tanto Francia como Alemania.

<sup>21</sup> La apertura para los Estados interesados no es ningún invento de la APEC. Como se sabe, la UE creció de seis miembros fundadores hasta alcanzar la cifra actual de 15 Estados y pronto

constituir un paradigma de los progresos de la liberalización regional, sino que debería también estar abierto a todas las partes de la OMC. Esta perspectiva demanda un análisis doble: por un lado, la APEC comienza a ser una especie de mini-OMC, o en un sistema concurrente con la liberalización de la complementación económica; en el próximo párrafo se abordará más detenidamente este problema. Por otro lado, se puede concluir que los progresos en la liberalización deben ser logrados sobre la base de la reciprocidad, es decir, podrían beneficiarse de las liberalizaciones de la APEC terceros países si a su vez concedieran las mismas facilidades a los miembros de la APEC. Esto constituiría, en un sentido, una violación de la cláusula de nación más favorecida del GATT y, en otro, se introduciría con ello un elemento de bilateralismo en las relaciones comerciales (cf. OCDE 1995, p. 71).

Una segunda posibilidad de practicar un regionalismo abierto sería que los países de la APEC liberalizaran su comercio conforme a las estipulaciones del GATT/OMC. En el lenguaje de la APEC esto se llama liberalización unilateral coordinada. En tal caso, cabría la pregunta de para qué hace falta la APEC si la liberalización unilateral ya es viable sin problemas en el marco del GATT. En esta variante del regionalismo abierto habría también coincidencias considerables con las actividades de la OMC<sup>22</sup>. Dicho con otras palabras: el concepto de regionalismo abierto no describe a la APEC con la claridad que requiere el caso. Si los países que tienen en la actualidad muchas reticencias frente a la colaboración económica quisieran reducirlas, también podrían hacerlo prescindiendo de la APEC<sup>23</sup>.

**La APEC y la OMC** . Posiblemente lo referente a la compatibilidad entre la APEC y la OMC sea el aspecto más interesante de la APEC. Surge aquí la interrogante de si un proyecto de integración regional de esta envergadura podría significar un peligro para el enfoque multilateral, es decir, si podrían surgir otras formas de competencia respecto de la liberalización de las relaciones económicas (cf. OCDE 1995, p. 12). Para comprender mejor la tensión existente entre ambos esquemas internacionales quizá sea útil un breve recuento de la historia y disposiciones del GATT.

Al aprobar el Convenio sobre el GATT en 1947, se introdujo en el artículo 24 una disposición que estableció las relaciones entre el GATT y zonas de libre comercio y uniones aduaneras. El artículo 24 permitió excepciones al artículo I del GATT, la cláusula universal de nación más favorecida<sup>24</sup>. En otras palabras:

---

miembros y que multiplicó varias veces desde 1947 el número de miembros. Sea con o sin limitación regional, la apertura es una característica ya conocida.

<sup>22</sup> Con toda razón la OCDE pone en duda la disposición de algunos gobiernos de la APEC de admitir liberalizaciones sobre la base de la nación más favorecida (cf. OCDE 1995, p. 82).

<sup>23</sup> Nunnenkamp formula dos exigencias al regionalismo abierto: 1) apertura para los Estados que tienen la voluntad de adherirse; 2) compensaciones para terceros Estados afectados negativamente por el proceso de integración (cf. Nunnenkamp, p. 139 ss.). La segunda propuesta parece tener poco sentido dada la burocratización implicada y el problema de medir los perjuicios.

<sup>24</sup> Los críticos neoclásicos señalan que el GATT cometió errores al abordar proyectos de integración en los años 50. La aceptación tácita de la UEE en los 50 creó un precedente en dos sentidos. Primero, el GATT aceptó un proyecto de integración entre países industrializados. Segundo, se admitieron excepciones, por ejemplo para productos agrícolas, contrariamente a

las demás partes contractuales no debían tener acceso automático a acuerdos de preferencia comercial concluidos entre dos o más países conforme al artículo 24. Detrás de esto estaba la idea de que la integración regional era concebida como un aporte a una liberalización mundial (cf. Senti, p. 131; Bhagwati, p. 25). Además, se debe considerar que el artículo 24 estaba previsto como excepción para los países en vías de desarrollo<sup>25</sup>.

El artículo 24 del GATT original contenía una disposición no especificada sobre el plazo para la puesta en práctica del proyecto de integración. Se había acordado plasmar el proyecto dentro de un lapso razonable (cf. OMC 1994, p. 523). Esta disposición fue precisada en la ronda de Uruguay. La versión revisada del artículo 24 toleraba zonas de libre comercio y uniones aduaneras; no obstante, exigía que las mismas fueran puestas en marcha dentro de un período de diez años y que las excepciones debían llevar el visto bueno de la OMC. El tiempo previsto para la conclusión de la zona de libre comercio de la APEC revela que tanto el período de 16 años para los países industrializados como el de 26 años para los miembros en vías de desarrollo implican una violación de las disposiciones del artículo 24. Habría sido elemental contar con la autorización de la OMC para ordenar la extensión del marco de tiempo<sup>26</sup>.

Pero más relevante que este punto más bien técnico, es la cuestión de si un acuerdo de la APEC sobre libre comercio no constituye una violación del espíritu del GATT. Como se dijo más arriba, que todas las zonas de libre comercio y las uniones aduaneras son excepciones de la cláusula universal del GATT de nación más favorecida. El artículo I del GATT estipula que todas las facilidades comerciales concedidas a una parte deben ser otorgadas automáticamente a todas las demás partes contratantes. Con toda razón se caracterizó esta disposición como el corazón del GATT (cf. Bhagwati, p. 25; Lemper, p. 3f)<sup>27</sup>. Ya se mencionó que conforme al artículo 24 del GATT, las zonas de libre comercio y las uniones aduaneras conforman excepciones específicas de la nación más favorecida. La idea que condujo a la incorporación del artículo 24 fue dar la posibilidad a los países en vías de desarrollo de aprovechar las ventajas de mercados internos de mayores dimensiones y de una competencia más acentuada. Además se barajó también la hipótesis de que proyectos de integración regional entre países de desarrollo les permitirían usufructuar los efectos escalonados sin tener que abrir inmediatamente sus mercados a la competencia de los países industrializados.

En el caso de la APEC, se trata de una dimensión completamente distinta: en 1994, más del 55% del potencial económico mundial se produjo en la región APEC; y más del 40% del comercio mundial se realizó en 1994 en los marcos de la APEC. Un proyecto de integración que acoge a las dos economías más

---

matizó la disciplina jurídica en el GATT (cf. Bhagwati, p. 26; Nunnenkamp, p. 184; Borrmann/Koopmann, p. 371).

<sup>25</sup> Debe analizarse si en el pasado el artículo 24 tuvo un gran papel al elaborar las concepciones para proyectos de integración regional. Pero ciertamente ni uno de los 70 acuerdos presentados entre 1947 y 1990 ante el GATT, correspondió estrictamente a las disposiciones de ese artículo (cf. Borrmann/Koopmann, p. 371).

<sup>26</sup> En el caso que se tratase en efecto de un proceso marcado por una liberalización unilateral coordinada, naturalmente no se necesitaría tal autorización por parte de la OMC.

<sup>27</sup>

grandes del mundo sencillamente no puede reclamar normas excepcionales previstas para los países en vías de desarrollo. En el caso de la APEC habría que hablar propiamente de un sistema que compite con las estrategias de liberalización de la cooperación económica. Es manifiesto el hecho de que las organizaciones destinadas a impulsar la liberalización del comercio mundial, sobre todo la OMC, se verían fuertemente debilitadas por un sistema tal de competencia. La OMC no podría tolerar una APEC que no esté basada en el principio de nación más favorecida. La OMC perdería su credibilidad o el proyecto de área de integración según el modelo APEC debería estructurarse conforme al GATT, lo cual replantearía lo referente a su existencia<sup>28</sup>.

No solamente de la APEC provienen los peligros para el GATT. Todos los grandes proyectos de integración previstos, aprobados y en parte materializados (UE, TLCAN, la zona americana de libre comercio, la zona transatlántica de libre comercio, la APEC) cuestionan la existencia de la OMC. Estos grandes bloques condicionan la formación de comunidades económicas con mercados muy específicos y también armonizan de igual modo las políticas económicas. Todos los proyectos de integración presentes van más allá de cuestiones clásicas de política comercial y acusan por lo menos la tendencia hacia una integración superficial<sup>29</sup>. Estas formas de integración encierran peligros para los no asociados a causa, por ejemplo, de las barreras no tarifarias y sobre todo a causa de la necesidad cada vez menor de un régimen comercial multilateral (cf. Senti, p. 147 s.; Devos, p. 7).

Pero la tendencia a grandes proyectos de integración también puede interpretarse de forma positiva. La economía mundial, al estar estructurada en un número pequeño de bloques regionales, podría presentar dos ventajas. Por un lado, la integración regional es pasible de ser comprendida como una preelección y una fase de prueba de la liberalización multilateral. Normativas y procedimientos pueden ser probados y eventualmente corregidos en un contexto regional antes de que pasen a utilizarse en un contexto multilateral (cf. OCDE, p. 62 ss.). Por otro lado, también está dada la posibilidad de que una economía mundial acuñada por la existencia de bloques regionales facilite las negociaciones en pos de una liberalización global. Mientras que en el GATT no había otra forma de proceder que la de encontrar un equilibrio entre los intereses de los numerosos miembros, con algunos pocos actores, en cambio, puede resultar mucho más simple llegar a una solución de compromiso (cf. Senti, p. 11 s.; OCDE 1995, p. 61)<sup>30</sup>.

El análisis de las perspectivas de la APEC de cara a la liberalización del comercio regional ha derivado hasta ese punto. Si se toman en cuenta los numerosos obstáculos erigidos contra el proceso de integración, habrá que ser escéptico en torno a éste. Tampoco puede desconocerse el hecho de que la

<sup>28</sup> Senti (p. 132) considera todo el proceso de la regionalización de la economía mundial como un peligro para la existencia del GATT (cf. Lemper, p. 10).

<sup>29</sup> La misma OMC ya no se dedica exclusivamente a las cuestiones de política comercial, sino que trabaja en toda una serie de nuevos ámbitos y se mueve hacia una integración de superficie (cf. OCDE 1995, p. 46; Frenkel/Radek, p. 14 ss.).

<sup>30</sup> En este contexto, se pasa por alto que precisamente los participantes más pequeños tenían una función importante cuando se trató de superar los obstáculos para la conclusión de la

APEC tiene una segunda cara no muy conocida: sus mecanismos de diálogo. Frente a la heterogeneidad de la región, ya expuesta, las medidas encaminadas a establecer una comunicación continua entre las élites de la cuenca del Pacífico constituyen un paso trascendental. La creación de redes políticas intrarregionales tiene tanto peso e importancia como las medidas de política económica (cf. Higgott 1996, p. 4 s.). Las medidas de confianza constituyen una premisa para la cooperación e integración exitosas.

En Osaka, a partir de la autonomía de las economías involucradas, se resolvió el empleo de tres formas de cooperación en sectores específicos: 1) el desarrollo de criterios políticos comunes pero no vinculantes; 2) la puesta en marcha de proyectos conjuntos; y 3) la intensificación del diálogo político (cf. APEC 1995c). Se estableció la cooperación económica y técnica en estos 13 sectores específicos: desarrollo de recursos humanos; ciencia y tecnología industrial; pequeña y mediana empresa; infraestructura económica; transporte; energía; telecomunicaciones; turismo; comercio e inversiones; promoción comercial; conservación de recursos marinos; pesca; tecnología agrícola (cf. APEC 1995c).

Hay otro argumento para subrayar la importancia de los mecanismos de diálogo de la APEC. El objetivo de las zonas de libre comercio y las uniones aduaneras apunta en primer lugar a la reducción de los aranceles entre los países miembros. El problema que surge es que desde el término de la ronda de Uruguay, los aranceles desempeñan un papel cada vez menos importante en el comercio entre países industrializados. Las barreras comerciales no-tarifarias en sus más diversas formas entrañan un problema mucho más grande que el de los aranceles. En la economía mundial actual los aranceles desempeñan todavía un rol importante, en el mejor de los casos, en los países en vías de desarrollo y en algunos pocos países industrializados. Los países desarrollados protegen sus mercados con métodos mucho más sutiles que los aranceles. En el sudeste y este de Asia, donde los obstáculos administrativos constituyen un medio frecuente para trabar las importaciones, encontramos situaciones que ejemplifican muy bien estas políticas. Los aranceles, por ejemplo, no jugaron rol alguno en los debates de los últimos años entre EEUU y Japón. Los norteamericanos más bien lamentaron la existencia de obstáculos comerciales estructurales en Japón. La liberalización del intercambio económico en la región del Pacífico precisa por consiguiente modificaciones amplias en las estructuras internas de la economía, primordialmente de los países asiáticos, cuya preparación exige a su vez un diálogo intenso con los socios comerciales de la región.

**El peligro de una polarización continua de la economía mundial.** En los últimos años se emprendió o llevó a cabo un sinnúmero de proyectos nuevos de integración. Este desarrollo demuestra que los principales protagonistas creen que deben actuar más allá de los foros establecidos para la liberalización del intercambio económico. Actualmente se registra una nerviosa actividad, caracterizada esencialmente por los intentos de EEUU y la UE de estar presentes en el mayor número posible de proyectos de integración. Si se admite la hipótesis de que los grandes proyectos ya aprobados, como la APEC y la zona de libre comercio americana se verán materializados, surge el peligro



de una futura polarización de la economía mundial. El polo mayor sería la APEC, con actualmente un 55% del potencial económico mundial, a esto se suman los demás países americanos, con otro 15% del producto global. El segundo bloque estaría constituido por la UE y los países de Europa oriental y, eventualmente, Rusia. La economía mundial quedaría dividida así en dos campos: el americano y el europeo.

¿Qué consecuencias tendría un desarrollo de este tipo? En primer lugar, se reduciría la necesidad de un régimen comercial multilateral. Los bloques solucionarían los problemas propios del intercambio económico mediante un diálogo directo y las complicadas negociaciones multilaterales serían parte del pasado<sup>31</sup>. Pero un escenario de este tipo encierra al mismo tiempo grandes peligros: en primer lugar, los países marginados de un gran proyecto de integración serían los grandes perdedores. Esto afectaría a todo el continente africano, pero también a los países del Sur de Asia, a regiones de Europa y, en caso de un supuesto fracaso de la zona americana de libre comercio, también a numerosos países de América Latina. En segundo lugar, el surgimiento de un mundo dividido en dos o tres bloques también conlleva naturalmente el riesgo de confrontación: un mundo bipolar puede ser estable, pero de ningún modo inmune a tensiones y conflictos. Para algunos este escenario puede parecer improbable, pero sometido a un análisis sereno se deberá concluir que no es posible minimizar el riesgo de que se llegue a una situación como la descrita. Además, las reacciones, sobre todo las de la UE, hablan un lenguaje claro.

Una de ellas consiste precisamente en la iniciativa de crear una zona transatlántica de libre comercio, verbigracia, una región económica transatlántica. El debate sostenido desde comienzos de 1995 sobre estas propuestas debe interpretarse como una reacción al debilitamiento de la comunidad transatlántica en materia de seguridad. Por otra parte, hay que tomar en cuenta que los protagonistas de los grandes proyectos de integración, es decir la UE y EEUU, no sólo animan el debate en relación con este plan, sino que participan igualmente, como se indica más arriba, en una gama de proyectos de integración.

Mientras pareciera que la estrategia de la UE y EEUU es la presencia en el mayor número posible de proyectos de integración, otros actores se plantean la estrategia que adoptarán como respuesta a las tendencias de regionalización ya señaladas. La OCDE señala cinco opciones: 1) un comportamiento pasivo, de espera y observación, sin reacción propia y sin generar una estrategia propia; 2) el intento de fortalecer el sistema multilateral de comercio y la OMC; 3) participar en un proyecto de integración; 4) también es probable que terceros Estados intenten reducir las consecuencias de la regionalización, mediante la conclusión de acuerdos bilaterales; 5) finalmente, otra opción sería la creación de un bloque propio como contrapeso a los bloques existentes (cf. OCDE 1995, pp. 79 ss.).

---

<sup>31</sup> Bhagwati afirma que un escenario tal podría incluso fortalecer el orden multilateral –en un mundo bipolar o tripolar sería más fácil ponerse de acuerdo sobre problemas de liberalización

En los hechos estamos viviendo una combinación entre las opciones arriba mencionadas. Lo que llama la atención en todo caso es el interés creciente, sobre todo de Europa oriental y de algunos países en vías de desarrollo, por participar en la OMC. Si hasta hace algunos años se calificaba al GATT como el club de los países industrializados, hoy vemos que los países en vías de desarrollo despliegan una gran actividad en los marcos de la OMC porque temen, con justa razón, que las tendencias de regionalización por parte de los países industrializados puedan tener como consecuencia una marginalización continua del Sur.

## Conclusiones

No es posible hacer un pronóstico exacto tanto del futuro de la APEC como de la evolución ulterior del orden económico multilateral. Respecto de la APEC se advierte cierto escepticismo: las diferencias entre los miembros son enormes, el abismo entre países ricos y pobres es demasiado profundo y los conflictos entre los actores más importantes, no están en vías de solución. Sin embargo, cabe subrayar que la APEC tiene una importante misión que cumplir en la profundización del diálogo regional y la creación de redes regionales. Es aquí donde pueden producirse circunstancias de importancia para otros procesos.

No obstante, una integración amplia y eficiente tendría una incidencia profunda en el régimen comercial multilateral y la OMC. La relación sinérgica entre ambos procesos sería de efecto limitado. En conexión directa con otros grandes proyectos de integración que empiezan a perfilarse y la dinámica de integración de la UE, nuevos peligros se ciernen para el régimen actual de la economía mundial<sup>32</sup>. No cabe la menor duda que los perdedores serían los Estados marginados del proceso, ya que se verían amenazados por un nuevo desplazamiento hacia la periferia. La OMC en su forma actual sería por ello relativamente superflua. Con todo, un régimen internacional seguirá siendo imprescindible porque los bloques regionales buscarán un foro con el fin de debatir las relaciones interregionales y zanjar las diferencias.

Los escenarios aquí expuestos constituyen para la OMC un peligro que no debe ser menospreciado. En el futuro dependerá mucho de su credibilidad. Este régimen, a poco tiempo del fortalecimiento institucional del régimen económico multilateral gracias a la fundación de la OMC, encara uno de los desafíos más grandes de su historia. La OMC está enfrentada particularmente con el dilema de cómo adaptar acuerdos regionales a sus propias normas y cómo incidir con un efecto regulador y corrector en los proyectos de integración.

## Referencias

- APEC: «The Economic Leaders' Declaration of Common Resolve», Bogor, 15/11/1994.  
 APEC: «APEC Economic Leaders' Declaration for Action», Osaka, 19/11/1995a.  
 APEC: «The Osaka Initial Actions», APEC 1995 Osaka Official Information, 1995b.  
 APEC: «The Osaka Action Agenda. Implementation of the Bogor Declaration», APEC 1995 Osaka Official Information, 1995c.

<sup>32</sup> La OCDE admite también que existe el peligro de la creación de sistemas superpuestos (cf.

- Balassa, Bela: «Economic Integration» en Eatwell, John; M. Milgate y P. Newman (eds.): *The New Palgrave. A Dictionary of Economics*, vol. 2, Macmillan, Londres-Basingstoke, 1987, pp. 43-47.
- Bergsten, Fred: «An Asian Push for World-wide Free Trade» en *The Economist*, 6/1/96, pp. 70-71.
- Bhagwati, Jagdish: «Regionalism and Multilateralism: an Overview» en: De Melo, Jaime y A. Panagariya (eds.): *New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge University Press, Cambridge, 1993, pp. 22-51.
- Borrmann, Axel y Georg Koopmann: «Regionalisierung und Regionalismus im Welthandel», Wirtschaftsdienst (Hamburgo), 1994/VII, pp. 365-372.
- Boyd, Gavin: *Pacific Trade, Investment and Politics*, St. Martin's Press, Nueva York, 1989.
- Brada, Josef C. y J.A. Méndez: «Political and Economic Factors in Regional Economic Integration» en *Kyklos* 46/2, 1993, pp. 183-201.
- Clarke, Jonathan: «APEC as a Semi-Solution» en *Orbis* 39/1, Greenwich, Conn., 1995, pp. 81-95.
- de Melo, Jaime y A. Panagariya: «The New Regionalism in Trade Policy. An Interpretative Summary of a Conference», The World Bank, Washington, D.C., 1992.
- Devos, Serge: «Regional Integration» en *The OECD Observer* N° 192, 2-3/1995, pp. 4-7.
- Dieter, Heribert: «Probleme der Kooperation zwischen asiatischen und angelsächsisch geprägten Ländern im asiatisch-pazifischen Wirtschaftsraum», en *PROKLA* 23/90, Berlín, 1993, pp. 94-128.
- Dieter, Heribert: «Australien und die APEC. Die Integration des fünften Kontinents in den asiatisch-pazifischen Wirtschaftsraum», Institut für Asienkunde, Hamburgo, 1994.
- Dieter, Heribert: «APEC Free Trade may break the WTO rules» en *The Australian Financial Review*, 14/7/95, p. 19.
- «Dokumente zur internationalen Wirtschaftspolitik: APEC, NAFTA, GATT» en *Europa-Archiv* 49/2, (25/1/94), Bonn, pp. D47-D88.
- Draguhn, Werner y G. Schucher (eds.): *Das neue Selbstbewusstsein in Asien: eine Herausforderung?*, Institut für Asienkunde, Hamburgo, 1995.
- Dutta, M. Jan: «Asia-Pacific Economic Cooperation. Structure of a Common Economic Region» en *Journal of Asian Economics* 3/1, primavera 1992, Greenwich/Conn., pp. 1-27.
- Elek, Andrew: «The Challenge of Asian-Pacific Economic Cooperation» en *The Pacific Review* 4/4, Oxford, 1991, pp. 322-332.
- Fallows, James: *Looking at the Sun. The Rise of the New East Asian Economic and Political System*, Pantheon Books, Nueva York, 1994.
- Frenkel, Michael y D. Bender (eds.): *GATT und die neue Welthandelsordnung*, Gabler, Wiesbaden, 1996.
- Frenkel, Michael y K. Radek: «Die Beschlüsse der Uruguay-Runde: Hintergrund, Inhalt und Bewertung» en Frenkel/Bender, 1996, pp. 13-44.
- Higgott, Richard: «Economic Cooperation. Theoretical Opportunities and Practical Constraints» en *The Pacific Review* 6/2, Oxford, 1993, pp. 103-117.
- Higgott, Richard: «Ideas, Identity and Policy Coordination in the Asia-Pacific» en *The Pacific Review* 7/4, Oxford, 1994, pp. 367-379.
- Higgott, Richard: «Regional Integration, Economic Cooperation or Economic Policy Coordination in the Asia-Pacific? Unpacking APEC, EAEC and AFTA», 1996, mimeo.
- Hilpert, Hanns Günther: *Wirtschaftliche Integration und Kooperation im asiatisch-pazifischen Raum*, Ifo Institut für Wirtschaftsforschung, Munich, 1992.
- Koopmann, Georg: «Regionale Zusammenschlüsse und das GATT» en *Nord-Süd Aktuell* 8/1, 1994, pp. 131-137.
- Lemper, Alfons: «Die Zukunft des multilateralen Handelssystems», *Berichte des IWVWW* 4/29, Berlín, 12/1994, pp. 1-14.
- May, Bernhard: «Sieben Illusionen der Uruguay-Runde» en *Europa-Archiv* 48/16, 1993, Bonn, pp. 463-470.
- Nunnenkamp, Peter: «The World Trading System at the Crossroads: Multilateral Trade Negotiations in the Era of Regionalism» en *Außenwirtschaft* 48/2, 1993, pp. 177-201.
- OCDE: «Regional Integration and the Multilateral Trading System: Synergy and Divergence», París, 1995.
- Penrose, Edith: «Economic Liberalization: Openness and Integration - But what kind?» en *Development Policy Review* 10/3, 1992, pp. 237-254.

- Pretzell, Klaus A.: «APEC - G-15 - CREC: drei neue Ansätze wirtschaftlicher Zusammenarbeit» en *Südostasien aktuell* 9/4, 7/1990, Hamburgo, pp. 346-350.
- Reinicke, Wolfgang H.: *Deepening the Atlantic. Towards a New Transatlantic Marketplace?*, Bertelsmann Foundation Publishers, Gütersloh, 1996.
- Rittberger, Volker (ed.): *Regime Theory and International Relations*, Clarendon Press, Oxford, 1993.
- Röpke, Jochen: «Hongkong» en Draguhn (ed.): *Asiens Schwellenländer: Dritte Weltwirtschaftsregion? Wirtschaftsentwicklung und Politik der 'Vier kleinen Tiger' sowie Thailand, Malaysias und Indonesiens*, Institut für Asienkunde, Hamburgo, 1991, pp. 82-115.
- Röpke, Jochen: «Vom Nachzügler zum Pionier. Industriepolitische Anmerkungen zum Erwerb innovativer Fähigkeiten im Prozeb der nachholenden Industrialisierung» en Menzel, Ulrich (ed.): *Im Schatten des Siegers: Japan. III: Ökonomie und Politik*, Suhrkamp Verlag, Francfort del Main, 1989, pp. 29-62.
- Segal, Gerald *Rethinking the Pacific*, Clarendon Press, Oxford, 1990.
- Senti, Richard: «Die Integration als Gefahr für das GATT» en *Außenwirtschaft* 49/1, 1994, pp. 131-150.
- Soesastro, Hadi: «ASEAN and APEC: Do concentric circles work» en *The Pacific Review* 8/3, 1995, pp. 475-493.
- World Bank: *World Development Report 1995*, Washington.
- World Trade Organization: *The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations*, The Legal Texts, 1994.

Cuadro

Datos seleccionados de países de la APEC<sup>a</sup>

	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX
Población (en millones) medidos de 1993	Superficie (en miles de km <sup>2</sup> )	PNB per cápita en US\$ 1993	PNB per cápita Crecimiento anual promedio en % 1980-93	Inflación anual promedio en % 1960-93	PIB en millones de US\$ 1993	Agricultura	Industria	Servicios	
China	1.178,4	9.561	490	8,2	7,0	425.611	19	48	33
Indonesia	187,2	1.905	740	4,2	8,5	144.707	19	39	42
Filipinas	64,8	300	850	-0,6	13,6	54.068	22	33	45
Papua/Nueva Guinea	4,1	463	1.130	0,6	4,8	5.091	26	43	31
Tailandia	58,1	513	2.110	6,4	4,3	124.862	10	39	51
Malasia	19,0	330	3.140	3,5	2,2	64.450	/	/	/
Chile	13,8	757	3.170	3,6	20,1	43.684	/	/	/
México	90,0	1.958	3.610	-0,5	57,9	343.472	8	28	63
República de Corea	44,1	99	7.660	8,2	6,3	330.831	7	43	50
Taiwán	20,9	36	10.590	6,3 (80-92)	2,4 (86-91)	221.960	3	39	58
Nueva Zelandia	3,5	271	12.600	0,7	8,5	43.699	9 <sup>b</sup>	27 <sup>b</sup>	65 <sup>b</sup>
Australia	17,6	7.713	17.500	1,6	6,1	289.390	3 <sup>b</sup>	29	67 <sup>b</sup>
Hong Kong	5,8	1	18.060 (PIB)	5,4 (PIB)	7,9	89.997	0 <sup>b</sup>	21 <sup>b</sup>	79 <sup>b</sup>
Singapur	2,8	1	19.850	6,1	2,5	55.153	0	37	63
Canadá	28,8	9.976	19.970	1,4	3,9	477.468	/	/	/
EEUU	257,8	9.809	24.740	1,7	3,8	6.259.899	/	/	/
Japón	124,5	378	31.490	3,4	1,5	4.214.204	2 <sup>b</sup>	41 <sup>b</sup>	57 <sup>b</sup>

<sup>a</sup> sin Brunei<sup>b</sup> las cifras entre paréntesis se refieren a otros años que los que están indicados.Fuentes: World Bank: *World Development Report 1995*, pp. 162, 163, 166, 167; Oficina Federal de Estadísticas: *Informe sobre Taiwán 1991*, pp. 17, 116, 117; *The Europa World Yearbook 1995*, vol. 1, Europa Publications, Londres, 1995, pp. 837, 838, 840.