

## REGIONALISMO Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL: EL CASO DEL APEC

MIREYA SOLÍS

### INTRODUCCIÓN

EL RESURGIMIENTO DE ACUERDOS REGIONALES de integración económica —y su coexistencia con instituciones multilaterales de libre comercio— es sin duda uno de los rasgos más distintivos de la economía mundial actual. La creación de bloques regionales plantea una serie de preguntas por demás interesantes: ¿son el multilateralismo y el regionalismo incompatibles o, por el contrario, se refuerzan mutuamente? ¿A qué se debe la proliferación de mecanismos regionales en la década de los ochenta y noventa? Y más importante aún, ¿cuál es el efecto en términos de bienestar económico del regionalismo? La forma tradicional de contestar esta última pregunta ha sido a través del contraste entre creación y desviación de comercio. La creación comercial es resultado de la mayor especialización de las economías de los países miembros, ya que, en vez de abastecerse la demanda de un bien con producción interna, se importa el artículo desde el país miembro que lo produce más competitivamente. Por otro lado, la desviación del comercio ocurre cuando se deja de comprar a los productores de países que están fuera del acuerdo para favorecer a los de países miembros, a pesar de que sus costos de producción son más altos. Gran parte de la discusión sobre regionalismo se ha centrado pues en la evaluación del impacto económico de estos acuerdos.

El propósito de este trabajo es abordar el tema del regionalismo desde una perspectiva que rescate más directamente la naturaleza política del proceso. En primer lugar, el establecimiento de mecanismos regionales alude a una de las preguntas centrales que se han hecho los teóricos de las relaciones internacionales: ¿bajo qué condiciones estados soberanos, egoístas, preocupados por ganancias relativas, y operando en un sistema internacional anárquico, pueden integrar más de lleno su intercambio económico? En otras palabras, ¿cómo se consigue esta cooperación interestatal? En segundo lugar, la proliferación de organismos regionales es también de su-

ma importancia para los politólogos interesados en la génesis y funcionamiento de las instituciones internacionales. La pregunta central en este sentido es por qué se observa una variación tan marcada en el diseño institucional de los distintos regionalismos. Si bien es cierto que el espíritu básico de estos acuerdos es lograr una mayor coordinación de políticas económicas, el nivel de integración y los mecanismos de colaboración han sido extremadamente diferentes. La Unión Europea (UE) ha creado instituciones supranacionales y proyecta la integración más profunda con el uso de una moneda común y la coordinación de políticas sociales y de política exterior en el futuro. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) no considera una integración tan plena, pero sí incluye cláusulas de protección a derechos de propiedad intelectual y el medio ambiente, y existe una sofisticada maquinaria institucional para resolución de controversias. En contraste, el Mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por su nombre en inglés) presenta la institucionalización más laxa al conformarse por el momento con la creación de grupos de trabajo y comités que generen información sobre comercio, tecnología, telecomunicaciones, etcétera.

Con el fin de ahondar en el análisis de la economía política del regionalismo, este trabajo estudia primeramente la literatura sobre cooperación internacional. A continuación se presentan los modelos teóricos que han intentado explicar la variación en el arreglo institucional de los bloques regionales. Por último, se ofrece una discusión más detallada del APEC, ya que el tipo de regionalismo que se perfila en esta área es el más difícil de explicar con los modelos teóricos disponibles.

#### COOPERACIÓN INTERNACIONAL: EL DEBATE TEÓRICO

El fenómeno de la cooperación internacional ha provocado un intenso debate entre los teóricos de las relaciones internacionales. Por un lado, existe consenso entre los estudiosos de la política mundial sobre la dinámica básica del sistema interestatal: dada la condición de anarquía, cada Estado depende en última instancia de sus propios recursos para asegurar su supervivencia. Otro acuerdo importante en la disciplina es que la anarquía no ha degenerado en caos. Es decir, se observan pautas estables de comportamiento estatal en el sistema mundial y, por tanto, son susceptibles de generalización y construcción teórica. Por ejemplo, el equilibrio de poder (ya sea unilateralmente o a través de alianzas) ha sido una conducta recurrente del Estado en el sistema internacional anárquico a lo largo de la historia. Finalmente, los estudiosos de las relaciones internacionales coin-

ciden en que tanto rivalidad como cooperación han figurado entre las motivaciones de los estados. De este modo, la carrera armamentista ha sido en ocasiones mitigada por acuerdos sobre control de armamentos, guerras arancelarias han dado paso a la creación de instituciones internacionales para la promoción del libre comercio, etc. Cordialidad y competencia han coexistido pues en las relaciones interestatales.

Sin embargo, los puntos de desacuerdo han sido mucho más numerosos entre los internacionalistas. En primer lugar, como Helen Milner (1993) señala, aun cuando el concepto de anarquía es fundamental, dentro de la teoría de las relaciones internacionales no ha prevalecido una sola definición del término ni mucho menos ha habido coincidencia sobre sus efectos en la cooperación entre estados soberanos. El sentido privilegiado del término anarquía en la disciplina ha sido el de ausencia de un gobierno central (a diferencia de la usanza común que equipara anarquía con desorden). La discrepancia surge en el momento de definir qué rasgos gubernamentales están ausentes en el ámbito internacional. Al menos tres posibilidades se vislumbran. La primera visión es que el sistema internacional no cumple con la definición weberiana de gobierno: no existe un solo poder capaz de ejercer el monopolio legítimo de la fuerza. Otra posibilidad es que las instituciones de gobierno (los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial) no existen en el ámbito mundial. Y la última opción es que no hay una entidad supranacional capaz de asumir la función básica del Estado nacional de garantizar el cumplimiento de normas y leyes (Milner, 1993; 148-149).

Más allá de problemas de definición, el desacuerdo fundamental ha girado en torno a las consecuencias de la anarquía para la cooperación internacional. Las dos principales corrientes teóricas de la disciplina —neorrealismo y neoliberalismo institucional— han permanecido sumamente divididas en este punto. Grieco (1993) critica severamente el argumento neoliberalista institucional de que los estados desean maximizar sus ganancias absolutas, y que los principales obstáculos para la cooperación entre naciones son los problemas de control y sanción por el incumplimiento de promesas. De acuerdo con Grieco (1993), la condición de anarquía implica que los estados no sólo presten atención a los beneficios mutuos de coordinar políticas (ganancias absolutas) sino que también estén más preocupados por las ganancias relativas. Es decir, el reparto de los beneficios de la cooperación es esencial para los estados, ya que una distribución sumamente inequitativa podría incluso poner en peligro la supervivencia misma del Estado, si su socio adquiere una clara superioridad en cuanto a capacidades relativas. Para la escuela neorrealista, los estados asignan prioridad máxima a la correlación de fuerzas y por tanto analizan las propuestas de

cooperación con base en el efecto que tendrán sobre su posición relativa dentro del sistema.

El pesimismo neorrealista en cuanto a las posibilidades de la cooperación interestatal no ha sido compartido por todos los teóricos de las relaciones entre naciones. Snidal (1993), por ejemplo, apunta que las relaciones de suma cero, que los neorrealistas consideran que predominan en el sistema internacional, no son en realidad tan frecuentes. De hecho, esta dinámica de aguda rivalidad existe únicamente en un mundo bipolar donde los dos estados se preocupan exclusivamente por las ganancias relativas. Utilizando la teoría de juegos, Snidal demuestra que en una situación multipolar donde los estados están guiados por motivos mixtos (rivalidad y coordinación) la cooperación interestatal no es en absoluto descabellada. Powell (1993), por otro lado, considera que la condición de anarquía, siendo una constante, no puede explicar cuándo los estados buscarán maximizar ganancias absolutas o relativas. El costo del uso de la fuerza determina en el modelo de Powell que los estados se preocupen por ganancias absolutas o relativas. Cuando el uso de la fuerza no es considerado viable debido a su alto costo, los estados pueden concentrarse en los beneficios mutuos de la cooperación. Sin embargo, cuando el uso de la fuerza armada es una posibilidad, los estados vulnerables dan prioridad a la distribución relativa de las ganancias. Lipson (1993) concuerda con este análisis y argumenta que la cooperación en asuntos económicos internacionales es más factible, ya que los riesgos de la defección en cuestiones de seguridad son mucho más elevados.

Finalmente, Milner (1992; 471-472) afirma que el mundo neorrealista de ganancias relativas y el mundo neoliberalista de ganancias absolutas no son en realidad tan diferentes. Aun cuando Grieco considera improbable la cooperación entre estados, no la descarta del todo. En su modelo una distribución equilibrada de ganancias sería suficiente para sustentar una relación de cooperación entre estados. Es decir, si los estados acordaran restaurar la correlación de fuerzas previa a la cooperación a través de concesiones o "pagos compensatorios", la preocupación por ganancias relativas no obstruiría la coordinación de políticas. Como Milner (1992) señala, el concepto de Grieco de intercambio equilibrado es muy similar a la postura adoptada por neoliberalistas como Keohane y Axelrod en cuanto a la importancia de la reciprocidad para la maximización de ganancias absolutas. Reciprocidad implica que las ganancias mutuas deben ser equivalentes, o sea que el intercambio debe ser equilibrado.

Esta discusión de los principales planteamientos teóricos demuestra que la reciprocidad se perfila como un elemento esencial de la cooperación interestatal para las dos corrientes teóricas más influyentes en relacio-

nes internacionales. De hecho, gran parte del esfuerzo de los teóricos de la cooperación internacional se ha aplicado a especificar las condiciones que facilitan la colaboración mundial al hacer posibles estrategias estatales de reciprocidad.

El juego del "dilema del prisionero" ha sido utilizado ampliamente para modelar las relaciones internacionales. Dos prisioneros incomunicados están a punto de ser interrogados por la policía. Si ninguno de los dos confiesa saldrán libres, ya que no se cuenta con pruebas suficientes para condenarlos. Pero, si uno confiesa y el otro no, el delator será puesto en libertad gracias a un trato con la fiscalía, mientras que el segundo sufrirá una pena severa. Si los dos confiesan se les consignará a ambos por un crimen menor. Este juego ha sido empleado para demostrar las escasas posibilidades de cooperación internacional, ya que la estrategia dominante para cada prisionero es la defección independientemente de las acciones del otro. Al confesar, el prisionero puede salir libre (si el otro se mantiene callado) o recibir una pena ligera (si los dos hablan), y se libra del castigo más severo (por permanecer silencioso mientras el otro confiesa).

Sin embargo, los trabajos de Axelrod, Keohane y Oye han demostrado, también con la teoría de juegos, que las oportunidades de cooperación estatal son mucho mayores si se cumplen varias condiciones. La primera se refiere a la *repetición* del juego y la *sombra del futuro*. Mientras que en un juego único del dilema de prisionero la estrategia dominante es la defección, en juegos subsiguientes cada prisionero debe hacer una comparación entre las ganancias inmediatas de no cooperar y los beneficios futuros de la colaboración. Mientras más se valoren las ganancias futuras y mayor sea la expectativa de continuar con la relación a largo plazo (sombra del futuro), mayores serán los incentivos para coordinar políticas (Axelrod y Keohane, 1993; Oye, 1986). Por otra parte, la repetición del juego también hace posible estrategias de reciprocidad bautizadas por Axelrod (1984) como *tit-for-tat*. Es decir, cada jugador puede calibrar su respuesta en rondas subsiguientes del juego para desalentar la defección del otro jugador en la etapa presente. En segundo lugar, el *número de jugadores* y la *homogeneidad de preferencias* afectan las probabilidades de cooperación. Conforme se incrementa el número de participantes en un juego, se complican las tareas de control del cumplimiento de las partes y se intensifica el problema de acción colectiva para sancionar a los infractores. Es decir, se incrementa el riesgo de que el oportunismo de alguna de las partes comprometa las posibilidades de cooperación. Además, la convergencia de preferencias de los actores facilita la cooperación, por lo que conforme crece el número de participantes se arriesga la integridad del consenso (Haggard, 1997). Finalmente, la *transparencia* de las acciones, la capacidad de *vigilancia* y de *san-*

*ción descentralizada* influyen en el grado de colaboración interestatal. La cooperación entre naciones es condicional, y sólo será posible en la medida en que se pueda identificar fácilmente las acciones violatorias y a los transgresores específicos, y se pueda imponer castigos a los infractores a pesar de la ausencia de una autoridad central (Axelrod y Keohane, 1993).

En suma, la cooperación internacional es factible conforme exista una convergencia de preferencias iniciales y sean viables estrategias de reciprocidad. En particular, a través de relaciones a largo plazo, concesiones mutuas y sucesivas, vigilancia de las acciones y sanciones por incumplimiento, los estados pueden mitigar deliberadamente los efectos de la anarquía del sistema internacional e introducir cierto grado de colaboración en sus relaciones. Uno de los específicos cursos de acción para facilitar la cooperación entre naciones ha sido la construcción de regímenes internacionales.<sup>1</sup> De ahí que el argumento central de la teoría neoliberalista sea que las instituciones internacionales pueden producir cooperación entre naciones al mitigar el oportunismo de estados preocupados por maximizar su propio beneficio. Un régimen internacional reduce la incertidumbre al hacer más transparentes las acciones de los estados y proporcionar definiciones claras sobre conductas ilícitas. El régimen también alarga la sombra del futuro al dar continuidad a la relación estatal. Los regímenes facilitan la cooperación al reducir los costos de transacción de forjar acuerdos internacionales y de supervisar su cumplimiento. Por otro lado, los regímenes internacionales pueden facilitar las tareas de sanción contra infractores al diseñar mecanismos de castigo implantados por los estados miembros, y al elevar el costo de la defección a través de la conexión de diversos asuntos (*issue-linkage*).

La teoría de la cooperación internacional proporciona una explicación convincente sobre por qué los estados han podido superar las restricciones impuestas por la anarquía y buscar una mayor integración de su intercambio económico. Los acuerdos regionales permiten el diseño de estrategias de reciprocidad (normas de comportamiento, concesiones mutuas y sanción), y con ello mitigan el efecto dañino del oportunismo sobre proyectos de colaboración. Aun cuando esta literatura ilumina la lógica que hay detrás de la creación de regímenes internacionales para favorecer

<sup>1</sup> La definición clásica de regímenes internacionales es proporcionada por Krasner (1983; 2): "un conjunto de principios explícitos e implícitos, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones alrededor de los cuales las expectativas de los actores convergen en un área de las relaciones internacionales. Las normas son estándares de comportamiento definidos en términos de derechos y obligaciones. Las reglas son prescripciones específicas de acción. Los procedimientos de toma de decisiones son las prácticas predominantes para recabar y ejecutar las preferencias colectivas".

la integración económica, deja de lado una cuestión central: ¿por qué persisten tan marcadas diferencias en el arreglo institucional seleccionado por las regiones para incrementar su intercambio comercial? Por ello, el objetivo de la siguiente sección es examinar críticamente los modelos teóricos propuestos para explicar la variación en el diseño institucional de los regionalismos.

### SELECCIÓN INSTITUCIONAL DE LOS BLOQUES REGIONALES

La capacidad de los estados soberanos en un sistema internacional anárquico para diseñar mecanismos regionales de cooperación no ha sido la única cuestión de interés para los estudiosos de las relaciones internacionales. El nivel de institucionalización ha surgido como una variable importante conforme la proliferación de los acuerdos regionales demuestra las múltiples posibilidades de selección institucional que los estados tienen al decidir integrar sus economías.

Quizá el primer modelo teórico en abordar de lleno la pregunta de qué factores inciden en el acuerdo institucional preferido por los estados haya sido el neofuncionalismo. De acuerdo con los exponentes de esta teoría, el crecimiento del intercambio económico de los países en la región genera la demanda de instituciones supranacionales para manejar la creciente interdependencia (Hurrell, 1995; 59). En otras palabras, arreglos regionales más sofisticados deberían desarrollarse en zonas donde el comercio e inversión intrarregionales son más intensos. Sin embargo, como Grieco (1997) demuestra, existe poca evidencia empírica que corrobore el argumento neofuncionalista. Contrariamente a lo que esta teoría señala, el incremento del comercio intrarregional no ha acelerado siempre el proceso de integración política. Éste es el caso del Pacífico asiático, donde no se observa una fuerte institucionalización de acuerdos regionales, a pesar del marcado crecimiento de las exportaciones dentro de la región (Grieco, 1997; 172).

La teoría de la estabilidad hegemónica ha ofrecido una explicación alternativa a la variación de los regionalismos.<sup>2</sup> De acuerdo con esta teoría, la cooperación internacional es factible cuando una potencia hegemónica es capaz de utilizar su influencia para crear normas internacionales, sancionar a los infractores y proveer bienes colectivos en el ámbito mundial.

<sup>2</sup> Keohane (1984) discute en detalle el argumento de la teoría de la estabilidad hegemónica y la cooperación internacional.

Es por ello por lo que regiones que exhiben una marcada concentración de poder económico en un país deberían presentar mayores niveles de institucionalización de su intercambio comercial. Sin embargo, Grieco (1997) muestra una vez más las débiles bases empíricas de esta teoría. Por ejemplo, la UE es sin duda el caso de institucionalización más robusta a pesar de que no existe una concentración de recursos muy marcada en la economía más grande del bloque (Alemania). Por el otro lado, Japón sí representa en Asia una fuerte potencia regional, pero no se ha avanzado mayormente en la construcción de acuerdos regionales complejos.

Dadas las fallas de las teorías neofuncionales y de estabilidad hegemónica para explicar el caleidoscopio de acuerdos regionales en el mundo, Grieco (1997) ofrece el modelo de "cambios en disparidades relativas". Claramente dentro de la tradición neorrealista, Grieco considera que los estados están preocupados en esencia por las ganancias relativas. Por ello la estabilidad en la distribución de los recursos económicos facilita el diseño de acuerdos de cooperación regional. Cambios acelerados en la distribución de recursos, y que impacten en forma desproporcionada a los países más pequeños del área, provocarán resistencia por parte de estas naciones más débiles a entrar en acuerdos que puedan perpetuar su situación desventajosa o, peor aún, agravarla.

Sin embargo, el modelo de Grieco presenta varios problemas. Para empezar, la corroboración empírica de la teoría no es siempre satisfactoria. Los casos difíciles de explicar para Grieco son los del Mercosur y la UE. En ambos coinciden los procesos de profundización institucional y concentración de recursos a favor de la economía dominante (Brasil y Alemania, respectivamente), contra lo que el modelo sugiere. En segundo lugar, Grieco ignora la posibilidad de que el cambio en la disparidad relativa sea a favor de los países más pequeños. Cómo afectaría esta redistribución de recursos las posibilidades de cooperación es algo que no está considerado en el argumento de Grieco. Es concebible que los países débiles encuentren ventajas claras en la adhesión a acuerdos regionales para limitar el margen de acción unilateral de la economía dominante. Por ejemplo, la creación de mecanismos de solución de controversias ha sido una motivación poderosa para convencer a países más pequeños a ingresar en acuerdos regionales. Por último, este modelo sistémico termina siendo insuficiente para explicar la variación de los acuerdos regionales. Como Grieco mismo admite, los factores domésticos determinan en gran medida la forma específica del bloque regional. Grieco (1997; 183) termina apoyándose en las preferencias y opiniones de las élites europeas, norteamericanas y asiáticas para explicar la selección de mecanismos más ambiciosos de integración en Europa y Norteamérica, y la debilidad de propuestas regionales en el este de Asia.

Haggard (1997) incorpora de manera más franca el papel de las preferencias de los estados para explicar la selección institucional. En su modelo, los objetivos de los estados, el poder de negociación de los miembros y la capacidad de discriminación frente a los que quedan fuera del bloque determinan la diversidad de los arreglos regionales. En su opinión, el número de participantes afecta las posibilidades de coordinación de políticas, debido a que crece la divergencia de preferencias de los actores conforme aumenta el número de estados miembros. Además de la convergencia en objetivos, otro factor que facilita la integración política regional es la capacidad de liderazgo de la economía dominante para dar prioridad a su agenda de intensificación comercial. Por último, la capacidad de discriminación contra los no miembros marca el nivel de apertura del acuerdo regional. En términos económicos, lo óptimo es que la creación de comercio sea mayor que la desviación. Sin embargo, frecuentemente los estados prefieren un regionalismo discriminatorio al estar guiados por la lógica política magistralmente captada por Hirschman: la creación de comercio implica la redistribución interna de recursos. Los sacrificios de la especialización (los productores ineficientes deberán retirarse) provocarán intensa oposición política por parte de grupos de interés concentrados. Por otro lado, la desviación de comercio significa que estas asociaciones de productores podrán quedarse con la demanda que antes abastecían sus competidores en países no miembros (citado en Haggard, 1997; 27). Políticamente, la inclinación por acuerdos discriminatorios es por demás comprensible.

De acuerdo con Haggard (1997), la combinación de estos tres elementos (preferencias, liderazgo y potencial de discriminación) es responsable de las diferencias institucionales del regionalismo norteamericano y asiático. En el continente americano, las prioridades comerciales de los países se han acercado. Los Estados Unidos han mostrado mayor interés por acuerdos regionales que incorporan una agenda comercial más amplia al incluir cláusulas sobre protección a la inversión y la propiedad intelectual. Al mismo tiempo, varios países latinoamericanos, en un contexto de crisis económica, han optado por la apertura comercial para garantizar el acceso a mercados y asegurar la permanencia de la nueva orientación en política económica. En Asia no se observa esta convergencia de preferencias. Algunos países han descartado el activismo estatal (Singapur y Hong Kong), mientras que otros no desean coartar su libertad para implantar políticas industriales (Japón y los países de desarrollo reciente —NICS, en inglés—, por ejemplo). En segundo lugar, la capacidad de los Estados Unidos para imponer sus preferencias comerciales ha diferido en ambas regiones. Su liderazgo en América Latina es mucho mayor, dada la enorme dependencia económica de varios países frente a ellos. Finalmente, un regionalismo ce-

rrado es mucho más factible en Norteamérica que en Asia, dado que el más bajo nivel de comercio intrarregional en el Pacífico (con muchos países que exportan a los Estados Unidos) hace más temibles las represalias estadounidenses.

Aun cuando el argumento de Haggard es útil para explicar las diferencias en cuanto al arreglo institucional entre los países de Norteamérica y del este de Asia, deja sin respuesta varias preguntas centrales. En primer lugar, el origen mismo de las preferencias y los factores que facilitan la convergencia o divergencia entre los objetivos de los estados no está suficientemente especificado en el modelo de Haggard. ¿Qué determina la preferencia inicial por arreglos institucionales complejos o por un marco de cooperación informal? ¿Qué factores inciden en la definición de metas de cooperación regional entre posibles miembros de un bloque o en la creciente polarización de los objetivos por perseguir en las iniciativas regionales? Haggard afirma que la crisis económica fue un factor central en el proceso de convergencia de los países latinoamericanos a favor de acuerdos regionales de liberalización económica explícitos. Sin embargo, la crisis asiática no parece haber impulsado en el área la discusión de mecanismos formales de integración económica. Este contraste de respuestas regionales ante crisis económicas demuestra la necesidad de profundizar en los factores que inciden en la selección estatal de instituciones regionales.

El examen crítico de las teorías de cooperación internacional y de variación en el diseño institucional de los regionalismos será complementado con un análisis más detallado de la principal iniciativa regional en el Pacífico asiático: el APEC. Un estudio a fondo del APEC es útil por dos razones principales. Primero, porque al enfocarnos en una sola área geográfica es posible discutir con mayor precisión el origen de las preferencias por mecanismos informales de cooperación, que, como se vio anteriormente, es uno de los temas importantes por desarrollar en los modelos de variación del regionalismo. En segundo lugar, porque, como veremos más adelante, es difícil encuadrar el APEC con las teorías de cooperación internacional que identifican la reciprocidad como una condición fundamental para la coordinación de políticas económicas entre estados soberanos.

## EL APEC Y LAS TEORÍAS DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Conforme el regionalismo ha hecho grandes avances en Europa, Norteamérica y el cono sur, la ausencia de un bloque regional en el Pacífico asiático se ha hecho más notable. Las escasas iniciativas para crear foros de promoción del libre comercio entre países asiáticos no han prosperado.

Por ejemplo, la iniciativa australiana que dio origen al APEC en 1989 inicialmente no consideraba la participación de los Estados Unidos o Canadá. Del mismo modo, Malasia propuso en 1990 crear un Grupo Económico del Este Asiático para ahondar en el proceso de liberalización económica entre los países de la zona. Ambas propuestas fracasaron debido a la fuerte insistencia de los Estados Unidos en ser incluidos en cualquier acuerdo regional del Pacífico. La creación de un acuerdo exclusivamente asiático ha fracasado debido a factores económicos y presiones políticas. El comercio transpacífico (y, en concreto, la exportación asiática a los Estados Unidos) ha desempeñado un papel central en las estrategias comerciales de los países del área. El temor a represalias estadounidenses por la conformación de un bloque asiático cerrado ha sido pues suficiente para desechar iniciativas que excluyan a los Estados Unidos. Por otro lado, la división política en Asia tampoco ha facilitado la construcción de esquemas puramente regionales para la integración económica. Japón, la potencia regional más importante, es visto todavía con gran desconfianza por sus vecinos asiáticos, que tienen muy presentes las campañas japonesas de control económico y político de la zona durante la preguerra (Lawrence, 1996; Haggard, 1997).

La iniciativa regional que ha prosperado es entonces de carácter transpacífico, ya que el APEC incluye miembros asiáticos y del norte y del sur americanos. Otro de sus rasgos distintivos es su preferencia por mecanismos informales de cooperación y la adopción de medidas no discriminatorias. El APEC se ha pronunciado por un "regionalismo abierto". Es decir, las medidas de liberalización comercial negociadas (pero *no obligatorias*) podrán ser extendidas a otros países a través de la cláusula de nación más favorecida. El rechazo del APEC de una fórmula regional más convencional se debe al fuerte apoyo que varios países asiáticos han brindado al régimen multilateral de libre comercio. El Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio junto con la Organización Mundial de Comercio (GATT/OMC) han sido una institución de gran importancia para estas economías exportadoras que colocan sus productos en los principales mercados del mundo. Los miembros del APEC no han querido por ningún motivo contribuir a la fragmentación de la economía mundial en bloques regionales cerrados. Además, como señala Lawrence (1996; 93), los países asiáticos han apoyado reglas multilaterales de libre comercio, ya que dejan gran margen de autonomía doméstica para implantar políticas de desarrollo de industrias incipientes que han tenido gran éxito en la conquista de mercados internacionales. Por último, varios de los países asiáticos han mostrado una marcada preferencia por mecanismos de cooperación informales y la adopción de compromisos para abrir mercados. Algunos países asiáticos en vías de desarrollo desean conservar su margen de acción en materia de promo-

ción industrial y comercial, y se oponen a que el APEC evolucione hacia una organización capaz de establecer normas obligatorias (Gallant y Stubbs, 1997; 213).

En su primer decenio, el APEC ha evolucionado enormemente. De ser un foro informal para recabar información y consulta, ha ganado mayor presencia, ha ampliado su agenda para incluir temas de facilitación de comercio y cooperación técnica, y ha adquirido cierto grado de institucionalización. En la reunión de Seúl de 1991 se salvó un gran obstáculo para el futuro del APEC al conseguirse el ingreso de las tres Chinas (Hong Kong, Taiwán y China continental), ya que se definió al APEC como un foro de economías y no de estados-naciones. En 1993, con la reunión de Seattle, el APEC adquirió mayor estatus al convocarse a los jefes de Estado de los países miembros, fórmula que se ha mantenido hasta ahora (Foot, 1995; 247).

Los avances más espectaculares en materia de liberalización se obtuvieron en la reunión de Bogor, donde por primera vez se fijaron metas concretas de apertura de mercados. Los países desarrollados se plantearon liberar por completo el comercio y la inversión en la región para el año 2010, y los países en desarrollo para el 2020. Además se adoptó en dicha reunión un código de inversión extranjera cuya observancia es voluntaria. La agenda del APEC se ha enriquecido. En sus inicios, la apertura comercial concentró su atención, pero con los años se han agregado dos aspectos más al mandato del foro: la facilitación del comercio (homogeneización de estándares y procedimientos aduanales, coordinación de políticas de competencia y establecimiento de un sistema de mediación de disputas) y la cooperación económica y técnica.

A pesar de la creciente complejidad temática, el APEC registra una institucionalización muy incipiente. Los países asiáticos en particular no han visto con buenos ojos la creación de una amplia burocracia porque, en su opinión, ello podría minar la flexibilidad en la definición y consecución de objetivos. No fue sino hasta 1993 cuando se procedió a crear un secretariado en Singapur, si bien con reducido personal. La práctica de las reuniones cumbre se ha consolidado, pero esto implica que gran parte de la responsabilidad de su organización recaiga en el anfitrión en turno. Como Gallant y Stubbs (1997) señalan, el avance del APEC ha estado determinado en gran medida por el entusiasmo y la capacidad organizativa del país sede. Tal vez el cambio más grande en materia de institucionalización sea la proliferación de comités y grupos de trabajo para hacer frente a la ahora más cargada agenda. Sin embargo, estos grupos han estado más orientados a recabar información y, si diseñan políticas, éstas no son obligatorias para los miembros. Otra importante área de institucionalización para un bloque regional es la creación de mecanismos de solución de controversias. Aun cuando el

APEC intentó adoptar un sistema de resolución de conflictos (se creó un grupo especial encargado de recopilar datos sobre las prácticas que en esta materia siguen los países miembros y sugerir el diseño de un sistema único), este objetivo tuvo que abandonarse. Los países del APEC han decidido continuar apoyándose en el sistema de solución de controversias de la OMC, dado que sus compromisos carecen de base jurídica para garantizar su cumplimiento.

El objetivo central de este trabajo ha sido entender la lógica de la creación de bloques regionales a través de teorías de la cooperación internacional. En este sentido, tres factores ponen en duda la capacidad del APEC para conseguir una liberalización sustancial del comercio y la inversión: la heterogeneidad de los miembros, la falta de acceso preferencial para grupos de productores a las economías del foro, y la ausencia de cláusulas de reciprocidad. La lista de miembros del APEC ha crecido aceleradamente en los diez años de vida del organismo. Actualmente más de 20 economías son parte de él, y las más recientes adhesiones son las de Vietnam, Rusia y Perú (en la cumbre de Malasia en 1998). El principio rector del APEC, "regionalismo abierto", indica una disposición para admitir a las economías interesadas, pero sus bases de acceso no han sido clarificadas. El reto futuro para el APEC será escoger de entre un grupo diverso (India, Ecuador, Pakistán, etc.) a los nuevos miembros e impedir que el creciente número de ellos atrofie a la organización. Con más miembros se complica la toma de decisiones, no sólo debido a la diversidad de preferencias entre este grupo tan heterogéneo, sino sobre todo a que las resoluciones son adoptadas por consenso.

La segunda implicación del "regionalismo abierto", para las posibilidades del APEC de producir una liberalización genuina, es también de gran alcance. Como se discutió anteriormente, el potencial de desviación de comercio ha ayudado políticamente a la aprobación de acuerdos regionales de integración económica. Importantes grupos de productores han avalado iniciativas regionales que facilitan la conquista de mercados que antes abastecían productores de países no miembros. Debido a que el APEC descarta de antemano cualquier trato discriminatorio (preferencial), este aliado para generar coaliciones internas a favor de la apertura regional no está presente.

Por último, debido a la inexistencia de normas de reciprocidad, surgen dudas sobre la capacidad del APEC, en cuanto a alterar el comportamiento estatal a favor de la liberalización comercial. Las metas de liberalización total para el año 2010 (y 2020) son voluntarias y no se ha establecido un calendario fijo de medidas parciales de apertura. Por el contrario, el APEC ha adoptado el concepto de "acción unilateral concertada" para enfatizar que

los miembros deben gozar de flexibilidad conforme proceden gradualmente a abrir sus mercados. En otras palabras, no se espera que las partes avancen a la misma velocidad en la apertura comercial. Los Estados Unidos y otros países desarrollados han criticado duramente la ausencia de compromisos de liberalización. En su opinión, el peligro de oportunismo (*free riding*) es muy real ante la ausencia de metas concretas de liberalización parcial y ante el planteamiento de abrir sus economías diez años antes que los demás miembros. Para atenuar los temores de los países desarrollados del APEC, se decidió presentar para la reunión de 1996 "planes individuales de acción." Estos planes deberían incluir metas y tiempos concretos de liberalización. Sin embargo, los planes no han tenido el efecto deseado porque no han sido "más que vagas declaraciones de intención racionalizadas por los oficiales del APEC como lincomientos flexibles para la liberalización que pueden ser revisados continuamente por cada miembro" (Gallant y Stubbs, 1997; 211).

Higott (1993) considera que, si bien no existen las normas específicas características de un régimen internacional, el APEC se encuentra en sus etapas iniciales de institucionalización, al ofrecer un importante servicio de recopilación de información y al contribuir a la convergencia de expectativas entre los miembros sobre su intercambio económico. Sin embargo, su éxito final, en cuanto a conseguir la plena liberalización comercial y de inversión y de salvar los obstáculos del proteccionismo sectorial,<sup>3</sup> queda en duda, porque no se cumple con las condiciones de cooperación delineadas por los teóricos de las relaciones internacionales: reciprocidad y sanción por incumplimiento. Las condiciones de operación del APEC impiden el desarrollo de estrategias de reciprocidad (*tit-for-tat*) debido a que no opera un calendario de rondas de liberalización también recíprocas. De hecho, el peligro del oportunismo puede inhibir las acciones de apertura de los estados, ya que no hay garantía de que los demás países miembros liberalizarán por completo sus economías en las fechas previstas. Finalmente, no existe la posibilidad de sancionar a infractores, puesto que las normas son voluntarias. Como señalan las teorías de las relaciones internacionales, las posibilidades de un régimen internacional de generar cooperación sustancial en un área tan sensible como la integración económica son escasas, si no se cuenta con compromisos recíprocos ni con mecanismos de sanción para eliminar la defeción estatal.

<sup>3</sup> Por ejemplo, en la reunión de Osaka de 1995 se observaron discrepancias importantes entre países que desean mantener un régimen especial para su sector agrícola (China, Taiwán, Japón y Corea del Sur) y aquellos miembros del APEC que son exportadores de bienes primarios (Canadá, Australia, Estados Unidos, Nueva Zelanda) (Gallant y Stubbs, 1997; 210).

Si, a pesar de estos obstáculos, el APEC cumple con sus metas de apertura total en el comercio y la inversión, el foro tendrá gran impacto en la economía mundial, al facilitar el intercambio económico en una de las regiones más prósperas del orbe. Las implicaciones teóricas serían aún mucho mayores, ya que el éxito del APEC obligaría a una reevaluación de las teorías de la cooperación internacional con que contamos actualmente.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Axelrod, Robert, *The Evolution of Cooperation*, Nueva York, Basic Books, 1984.
- y Robert O. Keohane, "Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions", en David A. Baldwin (ed.), *Neorealism and Neoliberalism. The Contemporary Debate*, Nueva York, Columbia University Press, 1993.
- Fawcett, Louise, "Regionalism in Historical Perspective", en Louise Fawcett y Andrew Hurrell (eds.), *Regionalism in World Politics*, Oxford, Oxford University Press, 1995.
- Foot, Rosemary, "Pacific Asia: The Development of Regional Dialogue", en Louise Fawcett y Andrew Hurrell (eds.), *Regionalism in World Politics*, *op. cit.*
- Gallant, Nicole y Richard Stubbs, "APEC's Dilemmas: Institution Building around the Pacific Rim", *Pacific Affairs*, vol. 70, núm. 2, 1997.
- Grieco, Joseph M., "Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism", en David A. Baldwin (ed.), *Neorealism and Neoliberalism. The Contemporary Debate*, *op. cit.*
- , "Systemic Sources of Variation in Regional Institutionalization in Western Europe, East Asia, and the Americas", en Edward D. Mansfield y Helen V. Milner (eds.), *The Political Economy of Regionalism*, Nueva York, Columbia University Press, 1997.
- Haggard, Stephan, "Regionalism in Asia and the Americas", en Edward D. Mansfield y Helen V. Milner (eds.), *The Political Economy of Regionalism*, *op. cit.*
- Harris, Stuart, "Economic Cooperation and Institution Building in the Asia-Pacific Region", en Richard Higgot, Richard Leaver y John Ravenhill (eds.), *Pacific Economic Relations in the 1990s. Cooperation or Conflict?*, Boulder, Lynne Rienner, 1993.
- Higgot, Richard, "Competing Theoretical Approaches to International Cooperation: Implications for the Asia-Pacific", en Richard Higgot, Richard Leaver y John Ravenhill (eds.), *Pacific Economic Relations in the 1990s. Cooperation or Conflict?*, *op. cit.*

- Hurrell, Andrew, "Regionalism in Theoretical Perspective", en Louise Fawcett y Andrew Hurrell (eds.), *Regionalism in World Politics*, *op. cit.*
- Keohane, Robert O., *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, 1984.
- Krasner, Stephen D., *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1983.
- Lawrence, Robert Z., *Regionalism, Multilateralism, and Deeper Integration*, Washington, The Brookings Institution, 1996.
- Lipson, Charles, "International Cooperation in Economic and Security Affairs", en David A. Baldwin (ed.), *Neorealism and Neoliberalism. The Contemporary Debate*, *op. cit.*
- Milner, Helen, "International Theories of Cooperation among Nations. Strengths and Weaknesses", *World Politics*, vol. 44, núm. 3, abril de 1992.
- , "The Assumption of Anarchy in International Relations Theory: A Critique", en David A. Baldwin (ed.), *Neorealism and Neoliberalism. The Contemporary Debate*, *op. cit.*
- Oye, Kenneth A., "Explaining Cooperation under Anarchy: Hypotheses and Strategies", en Kenneth A. Oye (ed.), *Cooperation under Anarchy*, Princeton, Princeton University Press, 1986.
- Snidal, Duncan, "Relative Gains and the Pattern of International Cooperation", en David A. Baldwin (ed.), *Neorealism and Neoliberalism. The Contemporary Debate*, *op. cit.*
- Powell, Robert, "Absolute and Relative Gains in International Relations Theory", en David A. Baldwin (ed.), *Neorealism and Neoliberalism. The Contemporary Debate*, *op. cit.*