

lítica responsable del gobierno con el Estado: los intereses fundamentales correspondían al Estado; éste era representado por el gobierno, el cual, a su vez, era encarnado por los colaboradores más cercanos de Vicente Fox Quesada, en general, y por el secretario de Relaciones Exteriores, en particular.

En la administración de Calderón Hinojosa, los responsables del ramo también han aceptado al gobierno como el agente nominal de la política exterior.⁷ En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006-2012, debemos reconocerlo, el riesgo de inconstitucionalidad de la política exterior parece exorcizado y, por el contrario, se percibe un constitucionalismo acorde con la demanda social en torno a la vigencia plena de un Estado de derecho.

Ahora bien, si consideramos como referencia la visión gubernocentrista de la administración de Fox Quesada (donde el gobierno representa al Estado), en la concepción de la nueva administración encontramos un giro novedoso: el gobierno representa, sobre todo, a los mexicanos: “La política exterior de México [léase del gobierno mexicano] se fundamenta en la defensa y promoción activa del interés nacional, definido como el interés de todos los mexicanos, tanto de los habitantes del territorio nacional como de quienes residen fuera de él...”⁸

La nueva concepción parece apuntar hacia una también nueva práctica de la política exterior. Ahora bien, esa nueva concepción todavía descansa sobre una percepción parcial de la inserción del país en el nuevo sistema global. Cierto, al tomar en consideración los intereses de los mexicanos en el exterior, la nueva administración ha dado el primer paso para abandonar la visión mexicanocentrista del mundo; así, gracias a la presencia de los mexicanos en el exterior, los intereses nacionales dejan de estar contenidos en el limitado ámbito nacional y adquieren un carácter internacional; la política exterior deja de ser complemento o extensión de la doméstica, formando ambas una unidad indisoluble. Si la nueva administración desea ser consecuente, deberá dar el segundo paso para considerar, junto a los intereses de los mexicanos en el exterior, los intereses exteriores de todos los mexicanos residentes en el territorio nacional. En el marco de la región del Pacífico, esos intereses se han desarrollado, aunque no exclusivamente, a través de la participación en los principales foros regionales, como veremos a continuación.

⁷ “Para el gobierno de la República, una política exterior responsable es una política firmemente asentada en los principios del derecho internacional que consagra la Constitución.” Poder Ejecutivo Federal, “Plan nacional de desarrollo 2007-2012”, *Diario Oficial de la Federación*, capítulo “Política exterior responsable”. Referencia electrónica.

⁸ *Ibidem*.

LOS MEXICANOS EN EL PACIFIC ECONOMIC COOPERATION COUNCIL (PECC)

El PECC es el primer foro regional que –en 1991– reconoció como miembro de pleno derecho a una representación mexicana.⁹ La estructura tripartita del foro y de los comités nacionales puede ser considerada como arquetípica de los organismos multilaterales del Pacífico. Ese carácter tripartita consiste en la participación, en pie de igualdad, de individuos experimentados y dotados de cierta autoridad moral (*senior individuals*) en la administración pública, los negocios, la academia y otros campos intelectuales; todos los individuos participan en los comités nacionales o en las instancias organizativas del foro en calidad de agentes privados y al margen de sus funciones públicas; con ello, se busca garantizar la libertad de discusión sobre los temas de la región del Pacífico. Así, desde el momento de su creación, en 1980, “...una característica vital [del PECC] era su estatus independiente y no oficial, el cual le permitiría abordar temas económicos y medidas [prácticas] sin el constreñimiento de políticas o de relaciones gubernamentales formales...”¹⁰

Con el objetivo de formar parte del PECC, la administración de De la Madrid tomó la iniciativa de crear, mediante el decreto presidencial publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 15 de abril de 1988, la Comisión Mexicana de la Cuenca del Pacífico (CMCP).¹¹ En ocasiones se ha llegado a afirmar que la CMCP, “creada [...] con el carácter de comisión intersecretarial, [...] ha tenido como norma de funcionamiento [...] mantener la misma organización y estilo que el PECC”.¹² Sin embargo, es necesario señalar y resaltar el defecto congénito de la CMCP: fue concebida y organizada esencialmente como una comisión intersecretarial, es decir gubernamental. El decreto presidencial es claro al respecto¹³ y consecuente con la concepción estatocentrista de la política exterior de la época; en efecto, el artículo primero del decreto establecía con claridad el carácter intersecre-

⁹ Fernando Alfonso Rivas Mira, “La construcción de un objeto de estudio: el caso de la Cuenca del Pacífico”, *Revista de la Educación Superior*, vol. XXII, núm. 88, octubre-diciembre de 1993.

¹⁰ PECC: Introduction and History, “Origins of PECC”. <http://www.pecc.org/>

¹¹ Fernando Alfonso Rivas Mira, *op. cit.*

¹² *Ibidem.*

¹³ Entre los considerandos, destacaba: “Que para lograr mayor coherencia, efectividad y alcanzar los propósitos mencionados, se hace necesario promover la coordinación de las acciones que se realicen dentro de la Cuenca del Océano Pacífico, mediante la integración de una comisión intersecretarial ...” Secretaría de Relaciones Exteriores, “Acuerdo por el que se crea con carácter de comisión intersecretarial permanente la Comisión Mexicana de la Cuenca del Pacífico”, *Diario Oficial de la Federación*, viernes 15 de abril de 1988, p. 15.

taria¹⁴ y permanente de la Comisión; asimismo, definía su principal finalidad: "...promover de manera coordinada, la participación de México en los distintos foros de cooperación multilateral de la región, en particular en la Conferencia para la Cooperación Económica del Pacífico, así como para sugerir los lineamientos generales para robustecer las relaciones del país con las naciones de la zona".¹⁵ Nótese que se hacía referencia particular a la participación mexicana en el Pacific Economic Cooperation Council. Sin embargo, como hemos mencionado, el PECC se caracteriza por ser un foro no gubernamental, mientras la CMCP fue concebida y establecida como un organismo de coordinación entre instancias de la rama ejecutiva del gobierno. Por si fuera poco, la estructura básica de la Comisión también reforzaba su carácter gubernamental: "La Comisión Mexicana de la Cuenca del Pacífico será presidida por el Titular del Poder Ejecutivo Federal y, en su ausencia, por el Secretario de Relaciones Exteriores. La Secretaría de Relaciones Exteriores fungirá como Secretario Técnico de la Comisión."¹⁶

El decreto se aleja por completo del carácter tripartita exigido a las representaciones nacionales en el PECC; cierto, el artículo tercero estipula que la CMCP "propiciará [...] una adecuada participación de los sectores público, social y privado"; pero no menciona ninguna forma organizativa para incorporar los dos sectores no gubernamentales a la Comisión. En contraste, el mismo artículo indica que "los Estados miembros de la Federación, con litoral en el Océano Pacífico, podrán ser invitados para cooperar con la Comisión". Llama la atención la ambigüedad del artículo: los gobiernos de los estados lo mismo pueden ser invitados que no invitados para cooperar con la administración federal en temas del Pacífico. Todo lleva a pensar que las relaciones entre los sectores público (en los ámbitos federal y estatal), privado y social también se regirían por un acto volitivo del titular de un ejecutivo celoso de su preeminencia sobre todos los actores sociales.

Todavía más, en el PECC, como vimos, la composición tripartita del foro supone la participación de funcionarios gubernamentales, empresarios y académicos o miembros de círculos intelectuales; en el decreto, en cambio, se hace referencia a "una adecuada participación de los sectores público, privado y social". Considerando el "sector social" como una categoría am-

¹⁴ De acuerdo con el artículo cuarto, la Comisión estaría integrada por las secretarías de Relaciones Exteriores, Marina, Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Energía, Minas e Industria Paraestatal, Comercio y Fomento Industrial, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Desarrollo Urbano y Ecología, Educación Pública, Turismo y Pesca, y por el Banco de México, Banco de Comercio Exterior, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y Petróleos Mexicanos. *Ibid.*, p. 16.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Artículo sexto, *ibidem*.

plia, podría decirse que a través de ella se veía al sector académico como un actor susceptible de cooperar con la Comisión, cuando su presidente lo juzgara pertinente. La ambigüedad es acentuada todavía más por el artículo segundo:

La Comisión Mexicana de la Cuenca del Pacífico propiciará el fortalecimiento, en el mediano y largo plazo (sic), de las relaciones políticas, económicas y culturales de México con los países de la Zona. Para este efecto procurará el intercambio de información, la investigación y la formación de recursos humanos especializados sobre los asuntos del área. En particular, habrá de promover la creación de un Centro de Estudios Interdisciplinarios de la Cuenca del Pacífico.¹⁷

Más allá de la mención de la creación de ese centro de estudios, no hay ninguna precisión sobre él y, lo más importante, teniendo en cuenta el objetivo de participar en las actividades del PECC, nada se dice sobre su relación con la CMCP. En resumen, pese haber sido creada con el propósito explícito de participar en el PECC, la CMCP distaba de ser un organismo tripartita, en el sentido exigido por el foro: los miembros de la comisión intersecretarial permanente participaban en la CMCP revestidos de la autoridad del lugar ocupado en la estructura de la administración federal, más que de una autoridad moral o intelectual. La participación de otros actores quedaba sujeta a la voluntad del presidente de la CMCP, quien no era otro que el presidente de la república.

Durante el final de la administración de De la Madrid y a lo largo de la administración de Salinas de Gortari, la CMCP fue convocada en reiteradas ocasiones; luego, durante las administraciones de Zedillo Ponce de León y de Fox Quesada, no volvió a serlo y, sin ser derogado el decreto que le dio vida, fue sustituida por el Mexico National Committee for Pacific Economic Cooperation (MXCPEC); este comité es presidido, de oficio, por la titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y tiene como responsable del Secretariado del Comité al director general de Organismos Económicos Regionales y Multilaterales.¹⁸ Hasta ahora, las actividades del PECC son realizadas en tres áreas: Trade Forum, Finance Forum y Community Building Forum; los directorios de cada uno de estos foros muestran la participación del funcionario responsable del Secretariado del MXCPEC en el segundo y tercero, mientras el primero de ellos es cubierto por un segundo funciona-

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Cfr. *PECC Directory*, en: <http://www.pecc.org/>; consulta realizada el 7 de julio de 2007.

rio de la SRE; además, en el Finance Forum también aparece el nombre de una persona adscrita a un grupo financiero mexicano.

En la práctica, el MXCPEC ha quedado bajo la responsabilidad del director general de Organismos Económicos Regionales y Multilaterales de la SRE, quien ha debido realizar un trabajo heroico en dos frentes: en el del PECC mismo, para resistir las presiones y críticas, provenientes de diversos sectores de éste, sobre la escasa participación del comité mexicano en las múltiples actividades del organismo; en el de México, para despertar el interés de los miembros de los sectores académico y empresarial en torno a esas actividades. Dada la situación complicada del MXCPEC:

En 2004, ante la menor participación de diferentes actores en los trabajos de MXCPEC, se inició un proceso de reforma estructural del [Comité] para hacerlo más versátil y flexible, permitiendo con esto responder con agilidad a los nuevos retos y oportunidades que la región del Pacífico presenta para la conformación de una Comunidad del Pacífico y en particular para avanzar en la integración de México a esta comunidad. Los objetivos de dicha reforma son:

Impulsar la participación de especialistas de los sectores académico y empresarial en los trabajos de MXCPEC, particularmente en las actividades de PECC.

Fomentar el conocimiento de la región del Pacífico en la sociedad mexicana.

Impulsar la cooperación con otros Comités Nacionales [del PECC].

Proponer y desarrollar temas de interés nacional relevantes para la región.¹⁹

Para alcanzar los objetivos planteados, el Secretariado del MXCPEC proponía instaurar una estructura tripartita en el Comité, mediante la creación de:

Una coordinación del sector académico, estructurada y designada por los representantes de los institutos de investigación y (sic) instituciones de educación superior, la cual tendría por objetivo coordinar la participación de la comunidad académica en los trabajos de PECC y analizar conjuntamente con los sectores público y privado los temas de interés para México que deberían analizarse en el foro.

Una coordinación del sector privado, estructurada y designada por las organizaciones empresariales, la cual tendría por objetivo coordinar la participación

¹⁹ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Consejo de Cooperación Económica del Pacífico* (PECC), fotocopiado, junio de 2007, p. 6.

de la comunidad empresarial en las actividades del organismo de interés para ese sector.²⁰

Al señalar que las coordinaciones de los sectores académico y empresarial “tendrían” uno u otro objetivo precisos, el informe deja entrever el escaso progreso de la reforma del MXCPEC hasta el momento de la elaboración del mismo (junio de 2007). Si bien es cierto que, durante la administración de Zedillo y parte de la administración de Fox, la inactividad de la CMCP-MXCPEC se debió a su carácter esencialmente gubernamental, también los es que, desde 2004, el Secretariado del MXCPEC, bajo la responsabilidad de la SRE, ha tendido puentes hacia los sectores privado y académico para darle un carácter tripartita al Comité; en esas circunstancias, el escaso progreso logrado en cuanto a la reforma propuesta por la SRE se debe al desinterés de los miembros de uno y otro sector por las actividades tanto del MXCPEC como del PECC, por un lado, y, por el otro, a la atracción del APEC sobre ambos sectores a través del ABAC y APEC Study Centers.

Hasta cierto punto, la actitud de los representantes del sector privado mexicano resulta comprensible: sus intereses están directamente vinculados a la agenda intergubernamental del APEC y no a la del PECC. En cambio, el desinterés de los miembros del sector académico por el PECC parece tener una doble explicación: por un lado, la inacción de la Red Nacional de Investigadores sobre la Cuenca del Pacífico (RNICP) desde 1998 hasta la fecha;²¹ por el otro, las expectativas generadas por la vinculación de los centros académicos al APEC. En ese sentido, la conclusión del informe de la SRE constituye una invitación al sector académico para trabajar en el marco del PECC, como un medio para alcanzar sus objetivos en el APEC:

La participación mexicana sería aún mayor si la Comisión Mexicana de la Cuenca del Pacífico hace un esfuerzo conjunto y permanente que permita que los especialistas mexicanos en los diferentes Grupos de Trabajo formulen en las reuniones de PECC las propuestas que tiendan a fortalecer la cooperación y el

²⁰ *Ibid.*, p. 7.

²¹ La RNICP fue instituida en mayo de 1990, en Manzanillo, Colima, durante una reunión organizada por la Universidad de Colima y en la cual participaron 90 investigadores. En materia de la organización de la Red, destacan las siguientes decisiones adoptadas durante dicha reunión: la sede oficial sería la Universidad de Colima; el responsable sería el secretario técnico, nombrado por el rector de la Universidad de Colima y ratificado por un consejo consultivo; el consejo consultivo estaría integrado por representantes de El Colegio de la Frontera Norte, la Universidad de Guadalajara, El Colegio de México, la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos de la SRE. De 1990 a 2002, la RNICP tuvo como sede la Universidad de Colima; de 2002 a la fecha, su sede es la Universidad Autónoma de Nayarit. Fernando Alfonso Rivas Mira, *op. cit.*, p. 5.

flujo de servicios, capital y tecnología dentro de la región, en especial hacia nuestro país.

Dado que PECC es un órgano consultivo de APEC, México [y, añadiríamos, en particular el sector académico mexicano] puede aprovechar este foro para plantear sus intereses en APEC.

Es necesario resaltar la referencia a la CMCP, como sinónimo del MXC-PEC. Tomando en consideración el sentido de la reforma del Comité Mexicano propuesta por el responsable de su Secretariado, podríamos decir que, ahora, la CMCP es concebida de manera diferente por los responsables de la SRE: el gobierno, a través de la Secretaría, seguiría ejerciendo la función de coordinación intersecretarial, pero también intersectorial. Los sectores privado y académico, a diferencia de lo establecido en el decreto presidencial del 15 de abril de 1988, serían ahora considerados parte integrante de la nueva CMCP, concebida como una Comisión abierta a la participación de los actores mexicanos interesados, pero también comprometidos, en los procesos en curso en la región del Pacífico.

Finalmente, como veremos más adelante, para los centros de estudios APEC mexicanos, sus expectativas iniciales no se han cumplido, y sí han tenido como consecuencia la desatención del PECC, un foro cuyos recursos el sector académico puede y debe explotar; en efecto, líneas arriba definimos el PECC como un *think tank* regional y, en él, las instituciones mexicanas de investigación tienen perfecta cabida.

LOS MEXICANOS EN EL ASIA PACIFIC ECONOMIC COOPERATION (APEC)

Cuando el APEC es estudiado, cualquiera que sea el punto de vista desde donde se lo analiza, el foro aparece ante el observador como una institución *sui generis*, marcada por múltiples contradicciones: es un espacio concebido originalmente para agrupar los gobiernos de los países de la ribera occidental del Pacífico, pero se vio obligado a aceptar la participación de sus contrapartes de la ribera oriental del océano; es un organismo gubernamental, pero no se reconoce a sí mismo como gubernamental; es un foro que se quiere laxo, pero que siempre se ha debatido entre la laxitud y la formalización institucionales; es una organización creada para promover la cooperación económica, pero se ha comprometido totalmente con la liberalización comercial y financiera.

El proyecto original del APEC sólo consideraba la inclusión de gobiernos de países de la región asiática del Pacífico y de Oceanía. Ante el peligro de ser excluido de una iniciativa política en la región más dinámica del pla-

neta, el gobierno estadounidense maniobró e impuso no sólo su inclusión, sino también la de su socio en el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos. Así, en 1989, cuando el foro fue instituido en Canberra, quedó marcado por las tensiones permanentes derivadas de la oposición entre los proyectos asiático y estadounidense.

En calidad de *late comer*, el gobierno estadounidense debió aceptar el marco institucional previsto por los promotores originales de la iniciativa: el APEC fue concebido como organismo de diálogo y de consulta, pero no de negociación; su estructura sería simple, flexible y laxa, sin formaciones burocráticas institucionales; las representaciones nacionales quedarían bajo la responsabilidad de las ramas ejecutivas de los gobiernos asociados; los actores centrales del foro serían los ministros de Relaciones Exteriores y de Economía de los gobiernos asociados; las decisiones colectivas serían alcanzadas por consenso, sin ser obligatorias para los gobiernos participantes.²²

A partir de 1991, no obstante, los representantes del gobierno estadounidense insistieron en la necesidad de dar mayor formalidad al foro, proponiendo la creación de un secretariado permanente, encargado de coordinar las actividades; en 1993, en Seattle, presentaron iniciativas que modificaron sustancialmente la estructura y el programa del APEC:

Primero, como acto culminante de la reunión, la administración de Clinton convocó a una cumbre de jefes de Estado y de gobierno del APEC que acabaría siendo bautizada con el nombre eufemístico de Economic Leaders Informal Meeting.²³ La intención estadounidense era comprometer a los jefes de Estado y de gobierno para poner en práctica las decisiones acordadas en el APEC.

Segundo, con la propuesta sobre la creación de una comunidad de eco-

²² Esto es, más que decisiones propiamente dichas, el foro formulaba recomendaciones y los gobiernos eran libres de ponerlas en práctica o no; esto sirvió de base para acuñar el principio del "unilateralismo voluntario". Un unilateralismo que, de ser aplicado, debía beneficiar no sólo a los socios del foro, sino a todos los gobiernos del mundo. Con el tiempo, el principio del "unilateralismo voluntario" habría de servir de base para desarrollar la filosofía del "regionalismo abierto"; es decir, la práctica de políticas regionales beneficiosas no sólo para los países participantes en un proyecto regional, sino para todos los países del orbe.

²³ El gobierno malasio volvió a actuar como portavoz de sus contrapartes asiáticas: la reunión cumbre iba contra los principios organizativos originales del foro y, para mostrar su desacuerdo, el primer ministro malasio no asistió a ella. Otra protesta asiática provino del gobierno de la República Popular China: para él, resultaba inconcebible que su jefe de Estado acudiese al mismo foro que el jefe de Estado de la no reconocida Taiwán. Para superar la controversia, la administración de Clinton optó por no invitar al presidente de esta última y por usar un eufemismo para nombrar la reunión cumbre: Economic Leaders Informal Meeting.

nomías de Asia Pacífico se redefinió el objetivo general del foro: “prevemos una comunidad de economías de Asia Pacífico”.²⁴

Tercero, con base en la autoridad moral del llamado APEC Eminent Persons Group, introdujo una nueva agenda, para alcanzar el objetivo de la comunidad de economías: “Acogemos con agrado el reto que se nos ha presentado en el informe del APEC Eminent Persons Group para alcanzar el libre comercio en Asia Pacífico, avanzar hacia la liberalización del comercio mundial y poner en marcha programas concretos para movernos hacia aquellos objetivos a largo plazo.”²⁵

Cuarto, con el ABAC promovió la incorporación del sector privado a las discusiones de los temas de la agenda.²⁶ A partir de una iniciativa sobre el tema de la educación, propuso la incorporación de los centros académicos al foro.²⁷ Esa iniciativa sería la base para crear los APEC Study Centers, pero sin incorporarlos orgánicamente a la estructura general del foro, a diferencia de lo sucedido con el ABAC.

El foro parecía recuperar la estructura tripartita promovida por los asiáticos en el PECC; sin embargo, para la administración de Clinton, la inclusión de los jefes de Estado y de gobierno así como la incorporación del sector privado estaban relacionadas con el tema de la *accountability*; es decir, se trataba de comprometer a funcionarios ante sus jefes y a éstos ante sus empresarios, buscando ir más allá del “unilateralismo voluntario”.²⁸

²⁴ APEC; APEC Leaders Economic Vision Statement, Blake Island, Seattle, 20 de noviembre de 1973. http://www.apec.org/apec/leaders__declarations/1993.html#

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ “Consultamos con líderes de negocios el establecimiento del Foro de Negocios del Pacífico para identificar aspectos que el APEC debería abordar para facilitar el comercio y la inversión regional y estimular el desarrollo ulterior de redes de negocios en toda la región.” *Ibidem*.

²⁷ “Estamos de acuerdo en invertir en nuestras futuras generaciones, mediante el establecimiento de un Programa de Educación de APEC, para desarrollar la cooperación regional en educación superior, el estudio de los principales temas económicos para la región, capacitación de los trabajadores, facilitar los intercambios culturales e intelectuales, aumentar la movilidad de la mano de obra y fomentar la comprensión de la diversidad de nuestra región.” *Ibidem*.

²⁸ En 1994, no obstante, el gobierno de Indonesia sacralizó las iniciativas organizativas y programáticas de su contraparte estadounidense, convocando a la segunda “reunión informal de líderes económicos” y proponiendo la “metas de Bogor”. Es decir, la propuesta general sobre una “comunidad de economías del Pacífico”, basada en el libre comercio, adquirió concreción: los líderes de las economías desarrolladas aceptaron liberalizar el comercio y las inversiones, a más tardar, en 2010; los líderes de las economías en desarrollo harían lo propio en 2020. La liberalización se llevaría a cabo siguiendo los principios del “unilateralismo voluntario” y del “regionalismo abierto”. Con ello, quedaba consumada la transubstanciación programática.

En 1994, la región del Pacífico se encontraba en plena expansión económica; el libre comercio parecía beneficiar a todo el mundo y el 2010 parecía lejano. Ahora, a menos de tres años de la fecha límite para la liberalización unilateral de las economías desarrolladas, las condiciones no parecen favorables para cumplir con las “metas de Bogor”. Después de la crisis de 1997, los asiáticos desconfían del liberalismo económico pregonado por el gobierno estadounidense y por instituciones como el FMI; enfrentados a las dificultades derivadas de la recesión de 2001 y ante la amenaza de una nueva en 2007, los estadounidenses han dejado de ser los entusiastas defensores de la liberalización comercial y financiera; recientemente, optaron por sustituir las metas con la propuesta sobre un acuerdo regional de libre comercio.

Ante las dificultades para avanzar hacia la liberalización comercial y financiera, a partir de 2000, los asiáticos han optado por rescatar la agenda de la cooperación económica y técnica, ampliándola y adaptándola a las condiciones de la globalización y de la llamada “nueva economía”. Ahora bien, del lado estadounidense, el cambio radical en la política exterior provocado por los ataques suicidas del 11 de septiembre se ha saldado con la introducción de los temas del “combate contra el terrorismo internacional” y de la seguridad en la agenda del APEC. Conscientes de la imposibilidad de ignorar esos temas, los gobiernos asiáticos han optado por diluirlos en una agenda más amplia denominada Human Security.

En resumen, para el APEC, el periodo 2000-2006 ha estado marcado por una situación trivalente: primero, el tema de la liberalización comercial y financiera sigue siendo evocado de manera ritual en todas y cada una de las reuniones; sin embargo, los gobiernos de los países desarrollados no parecen dispuestos a cumplir con el compromiso de Bogor y el foro ha optado por recurrir a una salida de emergencia: negociar la liberalización comercial y financiera en el marco de la OMC. Segundo, ante el fracaso inminente con la “agenda de Bogor”, los gobiernos asiáticos han decidido privilegiar la agenda para la cooperación económica y técnica, como queda dicho en el párrafo anterior. Tercero, algo similar ha ocurrido con la agenda sobre la cooperación en materia de seguridad; con ella, el foro ha dado un paso decisivo para encaminarse hacia la cooperación política propiamente dicha.

Todo indica que el foro seguirá siendo trabajado por las dos fuerzas que le han dado forma: los gobiernos asiáticos y el gobierno estadounidense. Más allá de las divergencias, unos y otro son conscientes de la necesidad de emprender, desde ahora, una reforma de la organización para evitar una competencia comercial encarnizada. Apenas empiezan a dibujarse las líneas de dicha reforma y todavía es muy temprano para discernir la dirección de las mismas.

Durante 2000-2006, la participación mexicana en el APEC ha estado marcada por las dos líneas temáticas: la reformulación de la agenda y el proceso de reforma. Ahora bien, para analizar la participación del gobierno mexicano en el APEC, la información también representa un obstáculo en diversos sentidos. El primero de ellos se refiere a las influencias personales dentro del gabinete de la administración de Fox: en el PND 2001-2006 se nota el estilo personal del titular de la SRE, en los inicios del sexenio; en cambio, en los informes anuales de gobierno, es evidente la influencia de quien fuera responsable de la Secretaría de Economía (SE), durante la primera mitad del sexenio, y de la SRE, durante la segunda mitad de la administración de Fox. En efecto, en los tres primeros informes de gobierno no existe un apartado referido a la política exterior como tal; la sección correspondiente es titulada "Promoción de la inserción de México en el entorno internacional" y su contenido está constituido básicamente por las actividades de la SE. En contraste, en los tres últimos informes, el apartado ya lleva el título de "Política exterior." Esa situación particular dificulta el análisis de la participación mexicana en el APEC, pues los criterios de selección y de presentación de la información dependieron de la función ejercida por una persona, en particular, dentro del gabinete de la administración de Fox.

El segundo sentido del obstáculo informativo depende de la división del trabajo establecida entre la SE (responsable de la participación mexicana en el APEC) y la SRE (encargada de la coordinación de las actividades en los otros foros del Pacífico). Así, al recurrir a la página electrónica de aquella Secretaría para localizar informes sobre la participación de los funcionarios mexicanos en el foro, el interesado se encuentra con que los documentos son mínimos; en cambio, los vínculos con el portal de internet del APEC son múltiples. Esta circunstancia obliga a cruzar la información oficial del foro y los fragmentos de información provenientes de la Presidencia de la República, de la SE y de la SRE para deducir las aportaciones mexicanas a las discusiones sobre la agenda y sobre la reforma del APEC. Esa situación obliga también a reconocer el carácter aproximativo de nuestros juicios sobre el desempeño del gobierno mexicano en el APEC; este carácter aproximativo representa el tercer sentido de las dificultades informativas.

La construcción de una nueva agenda

La agenda del gobierno mexicano para APEC México 2002. De acuerdo con el funcionamiento del APEC, una "economía" está obligada a ejercer la presidencia *pro tempore* del foro durante un año, empezando luego de realizadas

las reuniones de líderes económicos y ministeriales, así como de oficiales de alto nivel, y terminando con la realización de dichas reuniones. Los gobiernos tienen cierta libertad para poner de realce aquellos temas relacionados con los intereses particulares de los mismos y para poner en práctica mecanismos de coordinación entre los miembros del foro.

Durante 2000-2006, se presentó una circunstancia peculiar: la presidencia *pro tempore* fue ejercida sucesivamente por siete gobiernos de países en desarrollo: Brunei, República Popular China, México, Tailandia, Chile, Corea del Sur y Vietnam; existió la posibilidad de establecer entre ellos una mayor coordinación para definir y poner en práctica una agenda acorde con los intereses comunes de los países en desarrollo de ambas riberas del Océano Pacífico. Sin embargo, el tránsito de la posibilidad a la efectividad fue parcial:

– Los gobiernos de Brunei, Tailandia y Vietnam cuentan con mecanismos de coordinación, en el marco de ASEAN o de otras instancias regionales. Todavía más, el gobierno de China también se relaciona estrechamente con ellos a través de la extensa red de convenios con la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN, son sus siglas en inglés), conjuntamente, y por separado con cada uno de los gobiernos que la integran; ejemplo de ello fue la estrecha coordinación entre oficiales de Brunei y China, tanto en APEC 2000 como en APEC 2001. El gobierno coreano, aun cuando no ha desarrollado vínculos tan estrechos con sus contrapartes del Sudeste Asiático y de China, también ha contribuido a desarrollar un agenda propia de los asiáticos.

– Los gobiernos de México y Chile optaron por anteponer cada uno su propia agenda al programa de necesidades del conjunto de países en desarrollo; es más, ni uno ni otro mostraron interés en colaborar para hacer avanzar los intereses colectivos de los tres países latinoamericanos asociados al foro (es decir, México, Chile y Perú); así, el gobierno mexicano privilegió uno de los temas centrales de la campaña electoral de Vicente Fox Quesada: las microempresas, descuidando las iniciativas Bridging the Digital Divide (2000) y Human Capacity Development (2001).

En efecto, en ocho de los principales puntos programáticos discutidos durante las reuniones clave de APEC México 2002, dos de ellos mencionan la cuestión, refiriéndola a iniciativas trabajadas en las reuniones precedentes; otros tres están dedicados completamente a las microempresas.²⁹ Des-

²⁹ “Hemos acogido con beneplácito los resultados de la Reunión de Ministros responsables de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) y observamos los progresos del Plan de Acción Integrado para el Desarrollo de las PYMES, incluyendo la *incorporación de aspectos relacionados con el desarrollo de las microempresas*. También reconocimos la *contribución sustancial de las micro, pequeñas y medianas empresas al desarrollo comercial y económico en la región de APEC*. En este

pués de 2002, el tema de las microempresas sería mencionado con cierta frecuencia, pero sin concederle la importancia central que tuvo durante APEC México 2002. En este caso, un asunto electoralmente redituable para un candidato presidencial, no lo fue para un jefe de Estado responsable de la coordinación de un foro donde participan cuatro de las diez economías más grandes del planeta; y no fue redituable porque el tema, en sí, careciera de importancia, sino porque es comprendido en perspectivas muy diferentes: la propuesta mexicana optaba por mecanismos basados en el mercado; los asiáticos, por su parte, plantean el tema en el marco de una política de promoción industrial, orientada hacia los mercados, pero coordinada por gobiernos y empresas. Más adelante tendremos una prueba de la importancia tanto del tema como de la perspectiva desde la cual se lo concibe: el sector privado mexicano trabaja en una propuesta sobre microempresas, para presentarla en la reunión del ABAC, en Australia, en septiembre 2007. Por el momento basta señalar que la agenda de APEC México 2002, basada en un tema que rebasó la perspectiva doméstica, limitó la posibilidad de que el gobierno mexicano se presentase y fuese considerado como un socio con el cual se comparten intereses.

El gobierno de México y la agenda del APEC. La agenda del foro tiende a ser cada vez más amplia y completa. Sin embargo, en dos temas cruciales, el gobierno mexicano ha tenido una participación destacada: la liberalización comercial-financiera y el terrorismo. En relación con el primer tema, hasta la reunión de Shanghai 2001, el eje de la liberalización seguía estando constituido por las “metas de Bogor”. En la reunión de Los Cabos, los “lí-

contexto, hicimos un llamado a los ministros y funcionarios a desarrollar programas para eliminar los obstáculos que inhiben su crecimiento, incluso como exportadores regionales.

“Acogimos con satisfacción los resultados de la *Reunión de Alto nivel sobre Microempresas* y creemos que la atención a las microempresas es clave para avanzar hacia nuestros objetivos de equidad de género, crecimiento económico, combate a la pobreza y el fortalecimiento de las redes de seguridad social. Acogimos con agrado la decisión adoptada por los ministros responsables de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) de establecer un subgrupo para el desarrollo de las microempresas. Hacemos un llamado para coordinar los esfuerzos en el desarrollo del plan de acción de este subgrupo, tomando en cuenta la labor llevada a cabo por los foros del APEC pertinentes y otras partes interesadas de APEC.

“Estuvimos de acuerdo en que el microfinanciamiento es crucial para la expansión de las microempresas, y alabamos los esfuerzos para el desarrollo y la promoción del microfinanciamiento basado en el mercado, con la intención de asegurar que las micro y pequeñas empresas y empresarios tengan acceso al capital. Estuvimos de acuerdo en que las acciones emprendidas por el gobierno deberían crear un entorno normativo favorable y un marco normativo y legal para el crecimiento y expansión de intermediarios de microfinanciamiento fuertes y sustentables, promoviendo su integración plena de manera gradual en el sistema financiero doméstico.” 2002 Leader’s Declaration, Los Cabos, México, 27 de octubre de 2002. http://www.apec.org/apec/leaders__declarauons/2002.html#

deres económicos” no dejaron pasar la ocasión para hacer una referencia ritual a dichas metas.³⁰ A pesar de esa insistencia, la primera sección de la declaración de Los Cabos, titulada *Implementing the APEC Vision of Free and Open Trade and Investment*, delinea los principios en materia de liberalización comercial y financiera, susceptibles de permitir a los gobiernos salvar la cara ante la probabilidad cada vez mayor de incumplimiento de los compromisos de Bogor. Dos temas generales destacan de los nueve párrafos de esa sección: las negociaciones sobre la Doha Development Agenda (DDA), en el marco de la OMC, así como la supresión de los subsidios a los bienes agrícolas y de los impedimentos al comercio, impuestos por los países desarrollados.

Los avatares de la liberalización comercial y financiera. El inicio de la nueva ronda de negociaciones, sobre la base de la DDA, fue muy oportuno, pues permitió focalizar en ella la atención de los gobiernos, sin descuidar, cuando menos retóricamente, la Agenda de Bogor. En efecto, en la declaración de Los Cabos se siente un alivio al leer el siguiente pasaje: “Acogimos con satisfacción el lanzamiento de nuevas negociaciones comerciales multilaterales en Doha y alentamos a todas las economías a emprender negociaciones sustantivas en todos los ámbitos de la Doha Development Agenda (DDA) dentro de los plazos acordados, para garantizar que la fecha límite del 1° de enero de 2005 para concluir esas negociaciones sea cumplida...”³¹

La nueva ronda de negociaciones en la OMC brindaba una salida honrosa por si el proyecto institucional sobre la liberalización comercial y financiera llegaba a fallar.

El gobierno mexicano fue uno de los primeros en participar con entusiasmo en la promoción de las nuevas negociaciones; así, bajo su iniciativa, en la declaración de los líderes se hace un llamado a respaldar las actividades de V Reunión Ministerial de la OMC, programada para 2005, en Cancún.³² Ese entusiasmo es confirmado por la Presidencia de la República al indicar que, entre las reuniones de Los Cabos y Cancún, el gobierno mexicano participó en la Reunión de Ministros de Comercio del APEC, los días 1° a 3 de junio de 2003, con el fin de “intercambiar puntos de vista sobre temas de interés comercial multilateral y regional”.³³

³⁰ “...decidimos continuar y acelerar los esfuerzos encaminados hacia la realización de las metas de Bogor como el elemento central para cumplir con nuestra meta fundamental de una prosperidad equitativa y compartida...” *Ibidem*.

³¹ *Ibidem*.

³² “...hicimos un llamado por el progreso en todos los ámbitos en el periodo previo a la Quinta Conferencia Ministerial de la OMC en Cancún en 2003”. *Ibidem*.

³³ Vicente Fox Quesada, *Tercer informe de gobierno*, México, Presidencia de la República, 2003, p. 415.

En noviembre de 2004, la “reunión informal de líderes económicos” se realizó en Santiago de Chile, faltando escasas semanas para llegar al 1° de enero de 2005, fecha límite para terminar las negociaciones de la DDA. De nueva cuenta, el compromiso colectivo con las “metas de Bogor” fue ratificado ritualmente y se mostraba cierto beneplácito con el paquete de resoluciones adoptado, en julio de ese año, por el Consejo General de la OMC.³⁴

En realidad, la situación de las negociaciones en la OMC no era halagüeña; de allí el llamado insistente a trabajar en múltiples direcciones, con miras a la VI Reunión Ministerial de la OMC y a una conclusión lo más rápida posible de las negociaciones. En el *Quinto informe de gobierno* de Vicente Fox, del 1° de septiembre de 2005, se ponía particular énfasis en “el diálogo político con los líderes del mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC)”, debido al “interés por fortalecer el diálogo en el marco de la Organización Mundial de Comercio a fin de concluir la Ronda de Doha”.³⁵

La reunión de “líderes económicos” del APEC, en Busán, Corea del Sur, se llevó a cabo en noviembre de 2005, diez meses después de la fecha propuesta para la conclusión de las negociaciones. El tema de la participación de los miembros del APEC en las negociaciones de la OMC ya no fue incluido en la declaración final y fue abordado en un comunicado especial; teniendo en cuenta que los temas espinosos suelen ser tratados de esa manera, el hecho sólo puede ser interpretado como un desencanto colectivo por el fracaso parcial de las negociaciones. Con ello, volvía a resurgir la preocupación derivada de la incómoda proximidad del 2010.

En el caso del gobierno mexicano, el tema de las negociaciones en la OMC ya ni siquiera fue mencionado en el último informe de gobierno de Vicente Fox.³⁶ El observador de la política mexicana no puede sino pensar que ese silencio se debió tanto al desencanto compartido como al *laissez aller* característico de los finales de sexenio.

La batalla por la supresión de los subsidios agrícolas y de los impedimentos comerciales no justificados. Uno de los principales obstáculos para un rápido desenlace positivo de las negociaciones de Doha ha sido el diferendo

³⁴ “...Acogimos con satisfacción el nuevo impulso adquirido en las negociaciones de la Ronda Doha de Desarrollo como resultado del paquete de julio adoptado por el Consejo General de la OMC. Nos comprometimos a proporcionar el liderazgo necesario para continuar con este impulso...” 2004 Leaders’ Declaration, Santiago de Chile, 20-21 de noviembre de 2004.

³⁵ Vicente Fox Quesada, *Quinto informe de gobierno*, México, Presidencia de la República, p. 298.

³⁶ En efecto, el único comentario del informe versa sobre los encuentros del “mandatario mexicano” con “los primeros ministros de Malasia, Tailandia y Nueva Zelanda”. Vicente Fox Quesada, *Sexto informe de gobierno*, México, Presidencia de la República, 2006, p. 293.

entre los gobiernos de países desarrollados y los de países en desarrollo en el área del comercio internacional de productos agropecuarios. En el caso del APEC, los países del Sudeste de Asia, con excepción de Singapur, siguen siendo importantes productores y exportadores de bienes agropecuarios. Del lado latinoamericano, las economías chilena y peruana continúan manteniendo un carácter primordialmente primario; en la economía mexicana, la producción agropecuaria ha sido relegada a un tercer plano; sin embargo, sigue representando un problema social y político, agravado por las desventajas para los productores nacionales tanto en el mercado doméstico como en el internacional. Pese a la diversidad de situaciones, existe un interés común de los gobiernos de los países en desarrollo del APEC por presentar un solo frente en el marco de las negociaciones de la OMC. De allí también el interés del gobierno mexicano de llegar a la V Reunión Ministerial de la OMC, programada para 2003, en Cancún, con el respaldo político de sus socios en el APEC para discutir el tema. Por ello, no es de extrañar que, en la primera sección de la declaración de Los Cabos, sobre la liberalización comercial y financiera, los “líderes económicos” dediquen dos párrafos al tema:

Estamos de acuerdo en que estas negociaciones [las de la V Reunión Ministerial] fundamentan la perspectiva de *beneficios reales para todas las economías, y en particular las economías en vías de desarrollo, en los ámbitos de reforma agrícola, mejora del acceso al mercado de bienes y servicios, y la clarificación y el mejoramiento de las disciplinas comerciales.*

Estamos de acuerdo en que *uno de los objetivos de las negociaciones debe ser la abolición de todas las formas de subsidios a la exportación de productos agrícolas, y de las injustificables prohibiciones y restricciones a la exportación.*³⁷

La supresión de los subsidios agrícolas era la bandera principal de los gobiernos de países en desarrollo; sin embargo, el lector notará, en el final del segundo párrafo, la referencia general a “prohibiciones y restricciones no justificables”, aplicadas de manera unilateral a las exportaciones de terceros países; la razón de esa referencia era muy concreta y riesgosa para las economías en desarrollo del Pacífico y de todo el mundo, pues, en

junio de 2002, el presidente de EUA aprobó la ley de bioterrorismo, que establece medidas para prevenir ataques terroristas a través de la cadena de abasto de alimentos, agua y fármacos. Dicha ley entraña el riesgo de constituir una barrera no arancelaria al comercio, en razón de la discrecionalidad que le otorga a

³⁷ APEC, 2002 Leader's Declaration, Los Cabos, México, 27 de octubre de 2002.

los inspectores de la Food and Drug Administration para inspeccionar embarques simplemente por el hecho de parecer sospechosos, entre otras medidas.³⁸

El riesgo de nuevos atentados terroristas en territorio estadounidense ha sido utilizado como pretexto para aplicar medidas que, en el fondo, constituyen un sistema neoproteccionista. En las declaraciones subsecuentes (Bangkok, 2003, y Santiago de Chile, 2004) el tema de los subsidios agrícolas volvió a ser incluido por los “líderes económicos” y ya no tuvo cabida en las declaraciones posteriores; en el caso de la de Busán, como se ha mencionado, el tema de las negociaciones en la OMC fue objeto de un comunicado específico.

El combate contra el terrorismo internacional en la agenda del APEC. Después del 11 de septiembre de 2001, los temas extraeconómicos irrumpieron de manera abrupta en el foro. No obstante, los dirigentes políticos del APEC fueron muy cuidadosos de no repetir los errores de instancias como el Consejo de Seguridad de la ONU, la Asamblea General de la ONU, la OTAN o la OEA, dando al gobierno estadounidense carta blanca para encabezar directamente el “combate contra el terrorismo internacional”. Así, en la declaración de Shanghai, extremaron cuidados al hacer una mención tajante, pero escueta, sobre su determinación de oponerse al terrorismo: “Queremos enviar un mensaje claro y firme sobre la determinación colectiva de la comunidad de Asia-Pacífico para contrarrestar el terrorismo.”³⁹ Nótese que los dirigentes políticos fueron muy cuidadosos con el lenguaje usado, evitando oponer la violencia gubernamental a la violencia terrorista. En un tono mesurado, hablaban de contrarrestar el terrorismo y, para marcar distancia con respecto a un tema delicado e ineludible, optaron por dedicarle un comunicado especial.⁴⁰

En ese comunicado, después de expresar sus simpatías y de presentar sus condolencias al pueblo estadounidense, los dirigentes del APEC insistieron en el papel fundamental de las Naciones Unidas para encabezar el combate contra el terrorismo internacional, respetando las normas del derecho internacional; enfatizaron su compromiso de poner las actividades del foro en sintonía con el combate al terrorismo; entre líneas, el lector del comunicado puede percibir la preocupación sobre el posible entorpecimiento de los procesos económicos debido tanto a las actividades terroristas como a las medidas antiterroristas.

³⁸ Vicente Fox Quesada, *Tercer informe de gobierno*, México, Presidencia de la República, 2003, p. 402.

³⁹ 2001 Leaders' Declaration, Shanghai, 21 de octubre de 2001.

⁴⁰ APEC Leaders Statement on Counter-terrorism, Shanghai, 21 de octubre de 2001.

En 2002, bajo la presidencia mexicana del APEC, los dirigentes repitieron el expediente de tratar el tema del terrorismo en un comunicado especial. Después de un recuento de las acciones realizadas, siempre en el marco de las Naciones Unidas y del derecho internacional, entre las reuniones de Shanghai y de Los Cabos, detallaban la estrategia del foro para garantizar los flujos de bienes y de personas en la región. Bautizada Secure Trade in the APEC Region (STAR), las principales líneas de acción consistían en la protección del transporte de carga, de barcos durante travesías internacionales, de la aviación internacional, de personas en tránsito; también consideraban la supresión de las redes financieras utilizadas por grupos terroristas y el desarrollo de sistemas informáticos de seguridad, así como de capacidades humanas e institucionales, para una acción antiterrorista eficiente y eficaz.

Es comprensible que los gobiernos chino y mexicano hayan facilitado la discusión del tema en la medida esperada por su contraparte estadounidense. Las razones de uno y otro gobiernos podían ser de naturaleza radicalmente diferente;⁴¹ pero, en el fondo, coincidían en no permitir el sometimiento de la agenda del APEC al combate violento del terrorismo; más bien, optaron por un programa de acción con carácter preventivo.

En el APEC, todo el mundo era consciente de la necesidad tanto de comprometerse en la prevención del terrorismo como de evitar la subordinación de la agenda del foro al tema del terrorismo. Para los asiáticos, era urgente encontrar una respuesta a la segunda de esas necesidades, pues, desde la preparación de la intervención militar en Iraq, se hicieron sentir las presiones estadounidenses para introducir el tema de las armas de destrucción masiva en las discusiones de los “líderes económicos”, un tema explicable en el marco de la política de la administración de Bush en Iraq, pero totalmente fuera de contexto en la región asiática del Pacífico. La respuesta asiática fue ampliar la agenda de seguridad para diluir el tema del terrorismo. Así, en 2005, la declaración de Busán recuperaba el concepto de *human security*, introducido muy temprano por los asiáticos e incluido en un gran apartado sobre el tema: “Safe and Transparent Asia Pacific

⁴¹ En el caso del gobierno chino (pero también en el de los gobiernos de Brunei, Indonesia, Filipinas, Malasia, Singapur y Tailandia) la dimensión antiislámica de la estrategia contraterrorista de la administración de Bush podía catalizar movimientos islamistas entre las comunidades musulmanas residentes en diversas áreas de los países del APEC. Ya hemos visto las preocupaciones comerciales de la administración mexicana, derivadas de las medidas antiterroristas unilaterales del gobierno estadounidense; a ellas habría que sumar también las preocupaciones políticas resultantes del cambio de prioridades, en materia de política exterior, que relegó al gobierno mexicano a un plano de importancia menor para su socio del norte.

Region: Enhancing Human Security". A los aspectos bélicos y económicos se sumaban las nuevas amenazas para todas las personas de la región: las epidemias de enfermedades transmisibles, SARS e influenza aviar, por ejemplo; el impacto negativo de los elevados precios de los energéticos sobre las condiciones de vida de la población; la pobreza persistente en amplias regiones de diversos países asociados al foro; la corrupción y el tráfico de recursos económicos, obtenidos ilícitamente por individuos sin escrúpulos, en los diversos países de la región.⁴²

El gobierno mexicano parece haber perdido una excelente oportunidad para introducir en la agenda del foro el principal tema del diferendo con la administración de Bush: los flujos migratorios México-Estados Unidos. Ciertamente, la defensa de los mexicanos en el extranjero, pregonada por las últimas administraciones federales, puede y debe entenderse en sentidos flexibles: el gobierno mexicano se ha limitado a defender esos derechos ante el gobierno estadounidense; sin embargo, esa defensa también puede y necesita ser hecha donde haya un foro receptivo; en el APEC, otros gobiernos comparten el interés del mexicano en defender a sus ciudadanos tanto en Estados Unidos como en otros países, entre los cuales muchas veces se encuentra México. Como veremos más adelante, esa responsabilidad no cumplida del gobierno mexicano ha sido asumida por empresarios mexicanos, interesados en los procesos del APEC.

La reforma institucional del APEC

El reconocimiento, cuando menos en los corrillos del APEC, de la necesidad de una reforma institucional del foro implica un reconocimiento oficioso del largo y difícil proceso de institucionalización forzado por los representantes estadounidenses. Ahora, a casi 20 años de la creación del foro y a menos de tres de la primera fecha establecida en las "metas de Bogor", dos fantasmas mantienen intranquilos a los representantes de los gobiernos asociados en él: el de la eficacia y el de la credibilidad. Después de esfuerzos ingentes y de gastos importantes para sostener un gran número de reuniones de trabajo, el APEC no puede llegar al 2010 sin mostrar resultados tangibles. Un resultado fácilmente alcanzable es la reforma; con ella podría mostrarse a los ciudadanos de los países asociados que la organización es autocrítica y responsable, capaz de superar sobre la marcha sus limitaciones y de ajustarse a las circunstancias cambiantes.

⁴² 2005 Leaders' Declaration, Busán, Corea, 18-19 de noviembre de 2005.

Esa necesidad explica su urgencia; por ahora, podríamos dividir en dos grandes categorías las reformas del foro: de un lado, estarían las que podríamos calificar como propiamente institucionales, relacionadas con la estructura de la organización y sus normas de funcionamiento; por el otro, quedarían las relacionadas con los mecanismos de trabajo propiamente dichos.

Las reformas institucionales. Desde el *tour de force* practicado por la administración de Clinton, en 1993, el tema de la formalización institucional del APEC no había aflorado como ahora. El de la *accountability*, introducido en el ámbito político regional a partir de la crisis asiática, obliga a los oficiales gubernamentales a presentar, ante el público de la región, una imagen de mayor responsabilidad. De esa obligación moral se desprende, en gran medida, la discusión sobre las reformas institucionales; en ella dominan dos grandes temas: la instauración de una instancia directiva y las contribuciones financieras.

Líneas arriba se mencionó el conflicto entre asiáticos y estadounidenses, derivado de las propuestas formuladas por los segundos para darle mayor formalidad tanto a la estructura institucional como a las decisiones del APEC. El resultado de la confrontación fue la instauración del Secretariado Permanente, con sede en Singapur, para coordinar las actividades del foro. Posteriormente, conforme surgían necesidades específicas, fueron instauradas nuevas instancias, sectoriales o temáticas, de coordinación; la instauración de nuevas instancias fue progresiva, respetando el principio básico de las decisiones basadas en el consenso.

El Secretariado Permanente está formado por un director ejecutivo y un vicedirector ejecutivo; el primero es designado por el gobierno encargado de la presidencia *pro tempore* del foro; el segundo lo es por el gobierno responsable de la presidencia durante el año siguiente; de acuerdo con la regla comúnmente aceptada, ambos puestos son cubiertos por oficiales gubernamentales con rango de embajador; el punto es importante, pues indica el mantenimiento de cierta preeminencia de los ministerios de Relaciones Exteriores sobre los ministerios de Economía.⁴³

Ahora bien, en el esquema actual, las funciones del director ejecutivo y del vicedirector ejecutivo duran sólo un año y están orientadas a responder a los intereses específicos de sus gobiernos, ante los cuales rinden cuentas. El foro, como tal, prácticamente no participa en la rendición de cuentas

⁴³ En la reunión ministerial de Los Cabos, previa a la "reunión informal de líderes económicos", se produjo una situación poco usual: la reunión fue copresidida por Luis Ernesto Derbez, secretario de Economía, y por Jorge Castañeda, secretario de Relaciones Exteriores (fuente: XIV APEC Ministerial Meeting, comunicado conjunto, Los Cabos, México, 23-24 de octubre de 2002).

de sus principales funcionarios; por esa razón, el funcionamiento de organismos como la OCDE ha sido tomado en consideración para proponer la institucionalización de un director ejecutivo, en funciones durante un periodo mayor y responsable ante las instancias superiores del foro: la “reunión informal de líderes económicos” o la reunión ministerial.

Hasta ahora, sólo los representantes de la Federación Rusa se oponen a una medida de esta naturaleza; debido al carácter consensuado de las decisiones tomadas en el foro, la oposición rusa ha impedido poner en práctica esta primera reforma, considerada necesaria por asiáticos, anglosajones y latinoamericanos, para garantizar la mayor eficiencia y eficacia del foro. Con excepción de los rusos, todos parecen estar conscientes de que las diferencias en materia de la liberalización comercial y financiera trabajan como fuerzas centrifugas, poniendo en riesgo la laxa cohesión del foro; para mantenerla, en consecuencia, prefieren ceder en un punto organizacional.

El segundo tema de la reforma institucional es el relativo a las contribuciones financieras de cada uno de los miembros. Hasta ahora, las finanzas del foro se basan en dos tipos de contribuciones: las institucionales y las voluntarias. El APEC no es una organización basada en el sistema de las donaciones financieras; para financiar las actividades del Secretariado Permanente y algunos de los proyectos relacionados con los objetivos económicos y comerciales del organismo, éste cuenta con un fondo institucional, compuesto por las pequeñas contribuciones anuales de cada una de las economías asociadas. Cuando los responsables del Secretariado indican “pequeñas contribuciones”, en realidad se trata de contribuciones reducidas, pues, durante los últimos años, el fondo institucional anual ha sido aproximadamente de 3.4 millones de dólares; es decir, siendo 21 economías asociadas, el monto promedio anual de las contribuciones individuales asciende apenas a 161 000 dólares; una cifra simbólica, si se tiene en cuenta el peso específico de economías como las de Estados Unidos, Japón, China, Rusia, Corea del Sur, México, Malasia, Singapur, por sólo citar algunas.

Las contribuciones se apegan al principio del “unilateralismo voluntario”; es decir, son voluntarias y favorables a todas las economías asociadas. El Secretariado subraya la importancia de las donaciones realizadas por el gobierno japonés para proyectos específicos; en efecto, desde 1997, los japoneses aportan anualmente fondos adicionales que han oscilado entre 2.7 y 4.2 millones de dólares (en función del monto del fondo y de las tasas de cambio vigentes). Es decir, las contribuciones voluntarias japonesas llegan a superar el fondo institucional y están dedicadas a proyectos ligados a los temas de la liberalización y facilitación comercial y financiera. Otros gobiernos financian iniciativas particulares, en la medida en que conviene

a sus intereses. En el otro extremo, algunos gobiernos de países desarrollados siguen funcionando como *free riders*; de allí la importancia de revisar la política de contribuciones para acrecentar los fondos institucionales y para consolidar el compromiso de cada gobierno asociado con el foro. La representación mexicana también apoya esta reforma.

La reforma de los mecanismos de trabajo. La revisión de dos mecanismos de trabajo destaca en el programa de reformas; el primero se refiere a la evaluación de los Individual Action Plans (IAP). Un IAP es una especie de ruta crítica de los compromisos adquiridos por un gobierno, sobre una base no obligatoria, para avanzar hacia la consecución de la liberalización comercial y financiera.⁴⁴ Cada año, en principio, algunos de los gobiernos asociados someten sus planes individuales a una revisión, denominada *peer review*; en realidad, la revisión va más allá de los pares, pues, desde APEC México 2002 y a iniciativa de ABAC México, el sector privado también participa en la revisión. Ahora bien, durante los últimos años, la revisión de los IAP fue suspendida; la suspensión es otro síntoma de las dudas sobre el cumplimiento de las metas de Bogor; a partir de 2007, la revisión ha sido reinstaurada, con la participación tanto de los oficiales gubernamentales como de los empresarios del ABAC y de expertos provenientes de las economías asociadas al foro. El gobierno mexicano, habiendo sido un impulsor de la apertura de la revisión al sector privado, será también uno de los primeros en someterse al nuevo proceso de revisión: su turno ha sido programado para Senior Officials Meeting (SOM) II, en APEC Perú 2008.

La racionalización de los grupos de trabajo es el segundo aspecto de esta reforma. La agenda del APEC y las diversas instancias de trabajo dependientes suyas han crecido de manera constante; ahora se dice que no hay un día del año durante el cual no se lleve a cabo una actividad del foro. Para los gobiernos de los países en desarrollo, esa multiplicación se ha convertido en un impedimento para participar de manera plena en los mecanismos de trabajo, pues exige un gasto importante e instaura una nueva brecha entre economías en desarrollo y economías desarrolladas. Por eso es urgente revisar los términos de referencia, los objetivos y el número de los grupos de trabajo; todo ello, con el fin de racionalizarlos para lograr una participación más efectiva de todos los gobiernos.

El gobierno mexicano es uno de los afectados por la multiplicación de las reuniones de trabajo, no sólo por el costo monetario de la participa-

⁴⁴ Los compromisos son establecidos en 15 áreas clave: aranceles, medidas no arancelarias, servicios, inversiones, estándares, procedimientos aduanales, propiedad intelectual, política de competencia, adquisiciones gubernamentales, desregulación, obligaciones ante la OMC, mediación de disputas, movilidad de agentes de negocios, compilación y análisis de información.

ción en las actividades del foro sino también por las distancias geográficas entre México y cualquier país de la ribera asiática del Pacífico. Si, además, consideramos que la participación mexicana prácticamente se ha limitado a la SE, se comprenderá fácilmente que sus oficiales apoyen con entusiasmo este aspecto de la reforma institucional. En efecto, el trabajo de la SE, a lo largo de 2000-2006, se concentró en las áreas de su interés específico: liberalización y facilitación comercial y financiera, por un lado; por el otro, microempresas. Con excepción de 2002, el resto de las dependencias del gobierno federal ha participado de manera puntual y esporádica en las actividades del foro.

Esta peculiaridad del gobierno mexicano debe ser considerada con toda seriedad por la nueva administración, si desea tener una participación más eficaz en el APEC. En efecto, la participación gubernamental no puede reducirse a una sola dependencia o a un solo individuo, por más entusiasta y comprometido que esté con el foro. A ese respecto hay un hecho que debe ser destacado: en las declaraciones, los "líderes económicos" jamás se refieren a personas en particular; la única excepción la constituye Luis Ernesto Derbez; en efecto, en la declaración de Bangkok 2003, los "líderes" hacen una mención directa del papel desempeñado por él en materia de negociaciones: "Redinamizar el proceso de negociación, sobre la base del texto del presidente Derbez del 13 de septiembre de 2003, reconociendo que la flexibilidad y voluntad política se necesitan con urgencia para llevar las negociaciones hacia una conclusión exitosa."⁴⁵

En términos del desempeño del gobierno mexicano, esa mención es trivalente: primero, es un reconocimiento al arduo trabajo y al liderazgo internacional de un destacado miembro del gabinete; es una muestra de que, para participar de manera eficiente en un foro como el APEC, los funcionarios gubernamentales requieren una convicción profunda de la importancia de dicha participación. Segundo, es una muestra de las limitaciones estructurales del gobierno mexicano para participar en un foro tan peculiar como el APEC: se trata de una sola persona con la convicción necesaria para involucrarse en un complejo proceso de construcción de una identidad regional, sobre la base de la cooperación y de la confianza sustentada en esa cooperación; esa voluntad, para infortunio de la administración de Fox, fue excepcional y no tuvo réplica en ningún otro funcionario del primer círculo del presidente; así, durante el sexenio pasado, en vez de una participación realmente gubernamental, la mexicana fue esencialmente personal. Tercero, es un riesgo y un reto para la nueva administración; es un riesgo, pues, en ausencia de un funcionario con la convicción profunda

⁴⁵ 2003 Leaders' Declaration, Bangkok, 21 de octubre de 2003.

de la importancia del APEC, se podría prever una participación de un perfil todavía más bajo en el foro; es un reto, pues si se desea una participación más efectiva en el foro, será necesario convencer a más de un miembro del círculo inmediato del presidente Calderón de la necesidad de involucrarse seriamente en los procesos del APEC.

En todo caso, la evolución de la agenda del APEC impone, por sí misma, una obligación más amplia: la vinculación de los temas económico-comerciales con el terrorismo supone una participación más estrecha de las áreas económica y de seguridad de un gobierno, para no mencionar las áreas responsables de los múltiples programas de cooperación económica y técnica. La extensión de la agenda de seguridad a un tema más amplio, como el de la seguridad humana, implica la participación de las agencias de salud, de energía, de medio ambiente, del trabajo, etc. Como veremos a continuación, el gobierno mexicano ha tenido un respaldo muy importante en los miembros del sector privado participantes en el ABAC.

Los mexicanos en el ABAC

Dando seguimiento a la propuesta de la administración de Clinton sobre la incorporación del sector privado al APEC, en noviembre de 1995 fue instaurado APEC Business Advisory Council (ABAC). Su finalidad consistía en “ofrecer consejo [a los líderes económicos] para poner en práctica la Agenda de Acción de Osaka y sobre otras prioridades específicas del sector privado, para responder a las solicitudes de los diferentes foros del APEC sobre información relacionada con temas de negocios o para proporcionar la perspectiva de los negocios en áreas específicas de cooperación”.⁴⁶

Las representaciones nacionales del ABAC están limitadas a las economías asociadas en el APEC y son integradas por tres miembros del sector privado nacional; de acuerdo con la jerga usada en el APEC, el líder económico nacional designa a los tres representantes del sector privado ante el ABAC, por el tiempo que juzgue pertinente, y tiene facultades para determinar las formas organizacionales de la representación nacional. El ABAC también cuenta con un secretariado, con sede en Manila, Filipinas, y mantenido con contribuciones anuales, “las cuales reflejan el tamaño de cada economía, siguiendo la fórmula del APEC”.⁴⁷

En el cuadro siguiente, son resumidos los temas dominantes de la agenda del ABAC durante 2001-2006. El lector podrá apreciar la estrecha relación

⁴⁶ ABAC: The APEC Business Advisory Council; referencia electrónica.

⁴⁷ *Ibidem*.

con la agenda del APEC: los temas con mayor continuidad se refieren a las metas de Bogor (liberalización comercial y financiera), las negociaciones en el marco de la OMC y la facilitación comercial; además, a éstos se añade el de la regulación financiera, una preocupación que se remonta a la crisis asiática y que ha llevado a los representantes del sector privado a poner en entredicho los principios del libre mercado, y a proponer mecanismos de regulación de los flujos de capital, en particular, y del proceso de globalización, en general.

CUADRO 1
ABAC: temas dominantes en la agenda, 2001-2006

Tema	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Metas de Bogor	■	■	■	■	■	■
DDA-WTO	■	■	■	■	■	■
Regulación financiera	■	■	■	■	■	■
Globalización, apertura de mercados	■	■	■	■	■	■
Facilitación comercial	■	■	■	■	■	■
Seguridad	■	■	■	■	■	■
Gobernanza corporativa	■	■	■	■	■	■
MPYMES	■	■	■	■	■	■
Capacidades humanas	■	■	■	■	■	■
Trabajo conjunto ABAC-APEC	■	■	■	■	■	■
Nuevos temas	■	■	■	■	■	■

Fuente: ABAC: *Reports to the APEC Economic Leaders*, 2001 to 2006.

Pese a esa estrecha sintonía entre las agendas de ambas instancias, el ABAC goza de un amplio margen de libertad para introducir nuevos temas o nuevos enfoques sobre temas de la agenda oficial del APEC. En materia de seguridad, por ejemplo, en 2005 el ABAC introdujo el tema de los energéticos y de las emergencias ante catástrofes; con ello llevó el trabajo del APEC a sus límites: hasta entonces, la lógica de trabajo era sectorial, con la propuesta del ABAC se imponía el trabajo intersectorial. Como temas nuevos, en 2006, el ABAC planteó el de la ética anticorrupción (incorporada prontamente por los "líderes económicos") y el de la promoción de las

tecnologías emergentes o innovadoras; en 2007, propondrá atender dos temas cada vez más urgentes: desarrollo limpio y cambio climático, por un lado; por el otro, seguridad energética. El gobierno australiano ha entrado en sintonía con la primera temática y negocia el respaldo de los “líderes económicos” a una declaración específica.

En todo caso, en el área de la liberalización y facilitación comercial y financiera, desde 2004 el ABAC expresó sus dudas sobre el cumplimiento de las metas de Bogor,⁴⁸ manifestó su preocupación por las repercusiones del incumplimiento en la credibilidad del foro y formuló un nuevo programa, organizado sobre la sistematización de los acuerdos comerciales existentes en la región, para establecer un modelo regional susceptible de permitir la convergencia de todos los acuerdos en una gran área de libre comercio del Pacífico. En 2006, la iniciativa desembocó en la presentación del proyecto Free Trade Agreement of the Asia Pacific (FTAAP), formulado en colaboración con el PECC. Como ya se ha mencionado, esta iniciativa del ABAC también fue incorporada a la agenda de los “líderes”, mostrando la influencia del sector privado.

En 2006, el ABAC expresó abiertamente su desencanto con el fracaso de las negociaciones en la OMC e invitó a “las economías” del APEC a revisar sus programas y redoblar los esfuerzos para reactivar las negociaciones; en el fondo, la invitación era una llamada de atención a los líderes del APEC por no haber pesado más en la OMC y por dejar de lado las metas de Bogor. En ese marco, el FTAAP era planteado como una solución parcial que ofrecía una salida honorable, luego de 13 años de pregonar la liberalización comercial y financiera.

Ahora bien, así como el ABAC goza de una amplia libertad con respecto al APEC, las representaciones nacionales también tienen un amplio margen de maniobra con respecto a la organización internacional. Gracias a ese marco, la representación mexicana ha tenido la capacidad para presentar iniciativas importantes. En 2002, presentó al gobierno mexicano un proyecto para el desarrollo del sistema multimodal de transporte para vincular la costa mexicana del Pacífico con las costas mexicana y estadounidense del Golfo de México. También hemos mencionado la propuesta de ABAC México para incorporar, ese año, el sector privado a la revisión de los IAP.

En el pasado reciente, ABAC México ha trabajado en tres proyectos importantes: el primero se deriva del trabajo realizado sobre los IAP y está orientado hacia el fortalecimiento de las MPYMES. En 2006, elaboró un

⁴⁸ “Sin embargo, parece cada vez menos probable que la fecha límite de 2010, fijada para que las economías desarrolladas logren las metas de Bogor de libre comercio e inversión, sea cumplida.” ABAC, 2004 ABAC Report to APEC Economic Leaders, Executive Summary, p. 11.

informe sobre transferencias de tecnologías, financiamiento, encadenamiento interregional y subcontratación de las MPYMES. En 2007, esperan presentar a los líderes un estudio acerca del estado del arte sobre las MPYMES; en él serán revisados los instrumentos de apoyo públicos y privados, los mecanismos de vinculación a mercados globales, los ejemplos exitosos y las mejores prácticas, los mecanismos de cooperación. El estudio propone mecanismos alternos de financiamiento para MPYMES; entre las propuestas destaca la creación de un Banco de Desarrollo del Pacífico.

El segundo proyecto está relacionado con las migraciones en la región del Pacífico. En 2006, ABAC México presentó un primer estudio sobre el tema y recibió el apoyo de las representaciones filipina y chilena; con ellas, en 2007, habrá de presentar una recomendación a los "líderes" bajo el título de "Labor Mobility in Asia Pacific". Las tres representaciones del ABAC retoman, así, un tema que venía siendo trabajado en el PECC para presentarlo a unos líderes que, hasta ahora, se han conformado con aceptar la paradoja propia de la agenda del APEC: la liberalización de los flujos de bienes, servicios y capitales no va acompañada con la liberalización de los flujos de mano de obra. Con ello, ABAC México da un paso decisivo en una dirección no explorada, hasta ahora, por el gobierno mexicano.

El tercer proyecto buscó destrabar la agenda para la facilitación comercial. Bajo el rubro de "comercio justo" (el término no debe ser confundido con *fair trade*, usado para beneficiar a pequeños productores), ABAC México llevó la propuesta de *partners for progress*, hecha a través de la Osaka Action Agenda, a un plano superior, donde la cooperación intergubernamental, pero también sector público-sector privado, garantice relaciones comerciales más equitativas entre economías en desarrollo y economías desarrolladas, entre grandes, medianas, pequeñas y micro empresas.

La labor de ABAC México es, en diversos sentidos, digna de encomio: primero, por llevar la agenda del APEC más allá de los límites aceptados por la diplomacia oficial; segundo, por realizar un trabajo que, en principio, le corresponde hacer al gobierno mexicano; tercero, por realizar ese trabajo en vez de un sector académico nacional que parece insensible a las discusiones dentro del foro; cuarto, por trabajar con recursos limitados. En efecto, cuando uno revisa los directorios del ABAC, la representación de ABAC México siempre ha estado constituida prácticamente por las mismas empresas: CEMEX, el grupo Coraza, Corporación Azteca y el Grupo Modelo. La ausencia de otras empresas o de las grandes organizaciones empresariales denota otra de las fallas gubernamentales: la promoción entre el sector privado de los vínculos con sus pares de la región del Pacífico, así como con las instancias del APEC y de otros foros regionales. Habrá que empezar a reparar esa deficiencia.

LOS MEXICANOS Y LOS APEC STUDY CENTERS

Con base en la iniciativa sobre educación de 1993, los gobiernos asociados en el APEC decidieron crear centros de estudios especializados en el trabajo del foro, con la finalidad de proporcionar a los agentes gubernamentales *inputs* sobre los temas de la agenda. En México, la creación de los APEC Study Centers ha sido llevada a cabo en dos fases; la primera empezó en 1996, cuando la SRE propuso a El Colegio de México la creación del primer centro de esa naturaleza; debido a razones organizativas internas de El Colegio de México, debió llamarse APEC-Study Program o Programa de Estudios APEC (PE-APEC) y, hasta 2002, fue el único existente en el país. La segunda fase empezó en 2002 y se prolonga hasta ahora, estando marcada por la creación de nuevos CE-APEC en otras instituciones de educación superior.

El PE-APEC de El Colegio de México, durante 2000-2002. El trabajo realizado por el PE-APEC, en el marco del APEC, tuvo dos vertientes principales: la primera fue la colaboración con el gobierno federal en torno a las actividades preparatorias de APEC México 2002. Así, en 2000, el PE-APEC preparó, para la SRE, un informe sobre el APEC y la participación mexicana en el foro; el informe fue publicado como libro y utilizado para la preparación del programa de actividades de 2002.⁴⁹ El siguiente año también organizó, con el respaldo de las secretarías de Economía y de Relaciones Exteriores, un curso de actualización para funcionarios públicos y empresarios sobre el APEC; un número importante de funcionarios públicos y de empresarios involucrados en PBEC participó en ese curso.

La segunda vertiente del trabajo del PE-APEC estuvo relacionada con sus vínculos con el APEC-SC International Consortium (APEC-SCIC), es decir la red internacional de Centros de Estudios APEC. El PE-APEC participó en las reuniones de dicho consorcio en 2001, 2002, 2004 y 2006. Pero el climax de esa participación fue 2002, cuando el PE-APEC tuvo bajo su responsabilidad la organización de la reunión del Consorcio Internacional, en Mérida, Yucatán; en esa ocasión, la reunión se llevó a cabo de manera paralela con el SOM de abril y, por primera vez, el APEC-SCIC tuvo la oportunidad de presentar un informe ante este último.

Como organizador de la reunión del APEC-SCIC, el PE-APEC invitó como observadores a representantes de la Universidad de Colima, la Universidad de Guadalajara y El Colegio Mexiquense; posteriormente, en las dos primeras instituciones serían organizados los respectivos APEC-SC.

Fuera del marco de las actividades del APEC, durante esta primera fase,

⁴⁹ Cfr. Secretaría de Relaciones Exteriores, *México APEC 2002: antecedentes, retos y oportunidades*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2000.

el PE-APEC inició un trabajo de colaboración con el Senado de la República que, a la postre, resultaría muy fructífero para ambas instancias. En efecto, con el cambio de legislatura, en septiembre de 2000, el Senado de la República creó la Comisión de Relaciones Exteriores Asia Pacífico (CRE-AP). Así, de 2001 a 2006, la Comisión y el PE-APEC firmaron siete convenios interinstitucionales para cubrir cuatro seminarios temáticos sobre Asia Pacífico (con valor curricular, de 20 horas de duración cada uno y transmitidos integralmente por el Canal del Congreso); la realización de dos series televisivas: *Asia en perspectiva* y *Triálogos del Pacífico* (la primera con 20 emisiones y la segunda con 13, con dos horas de duración cada una de ellas); en total, el Canal del Congreso transmitió alrededor de 136 horas de actividades organizadas por la Comisión Asia Pacífico y por el PE-APEC de El Colegio de México. Los convenios también incluyeron la publicación de tres libros⁵⁰ y cuatro números del anuario *Asia Pacífico*,⁵¹ editado por el Centro de Estudios de Asia y África, desde 1993 hasta 2007.

El PE-APEC, además, participó en la organización de actividades de actualización y de difusión para los miembros de la legislatura o para el público mexicano. Por ejemplo, participó en reuniones de trabajo con las fracciones del PRI y del PAN; también participó en las reuniones de evaluación del Acuerdo de Asociación Económica México-Japón, con miras a su ratificación, por parte del Senado. Coorganizó las semanas dedicadas a países específicos de la región, teniendo como sede el Senado de la República.

El Consorcio Mexicano de Centros de Estudios APEC (CMCE-APEC) durante 2002-2006. Después de la reunión de abril de 2002, del APEC-SCIC, las universidades de Colima y de Guadalajara solicitaron a la SE ser reconocidas como sedes oficiales de CE-APEC. Después de consultar al PE-APEC, la Secretaría dio su visto bueno y oficializó la existencia de ambos centros ante el Secretariado del APEC. Posteriormente, la Universidad Autónoma de Baja California Sur también solicitó el reconocimiento. Una vez reconocidos oficialmente los nuevos centros, los representantes de los CE-APEC se reunieron en Guadalajara para constituir el CMCE-APEC. Por acuerdo general, el Centro de la Universidad de Guadalajara se hizo cargo del Secretariado del Consorcio, durante el periodo 2003-2005. En 2005, el PE-APEC de El Colegio de México asumió el Secretariado; pero no pudo concluir el bienio debido a la deci-

⁵⁰ Juan José Ramírez Bonilla (ed.), *Crisis y transiciones políticas en Asia del Este*, México, Miguel Ángel Porrúa / Senado de la República / El Colegio de México, 2002; Juan González, *China: reforma económica 1979-2000*, México, Miguel Ángel Porrúa / Senado de la República / Universidad de Colima / El Colegio de México, 2003; Juan José Ramírez Bonilla, *De la umma: el islam, la política y el terrorismo en el sudeste asiático*, México, Senado de la República, 2003.

⁵¹ Los números correspondieron a las ediciones de 2003, 2004, 2005 y 2006.

sión institucional de suprimirlo, en noviembre de 2006. Ante esa situación, a principios de 2007, el Centro de la UABCS se hizo cargo del Secretariado del Consorcio Mexicano.

En la reunión para el cambio de estafeta, participaron también representantes de la Universidad Autónoma de San Nicolás de Hidalgo, con calidad de nuevos miembros del Consorcio, en la medida en que esta Universidad obtuvo el reconocimiento como sede oficial de un CE-APEC. Participaron asimismo colegas del Foro Metropolitano del Pacífico (integrado por profesores-investigadores de los tres planteles de la UAM), de la UNAM y de El Colegio Mexiquense.

Durante esta segunda fase, la relación entre la SE y los CE-APEC se tornó muy laxa. Las pocas iniciativas conjuntas se limitaron a estudios sobre la factibilidad de negociaciones comerciales con Japón, Corea, Australia y Nueva Zelanda. La mayor parte de esos estudios fueron realizados sobre una base más personalizada que institucional. Debido a esa relación, cada CE-APEC optó por privilegiar el trabajo en áreas de interés particulares. Así, el CMCE-APEC ha tenido una existencia puramente formal; prueba de ello es la participación no concertada en la reunión anual del APEC-SCIC: en 2003, la Universidad de Colima cubrió el evento; en 2004, participó el PE-APEC de El Colegio de México; en 2005, ninguna institución mexicana estuvo presente; en 2006, los representantes de la Universidad de Colima y El Colegio de México asistieron al encuentro.

Esa descoordinación entre CE-APEC mexicanos también se ha visto entre centros latinoamericanos, reproduciendo la dinámica gubernamental. La coordinación de los CE-APEC mexicanos con sus contrapartes latinoamericanas es tanto más importante cuanto que, hasta ahora, cada uno de ellos ha trabajado en sus propias iniciativas, descuidando la labor de conjunto y la colaboración con los sectores gubernamental y privado. Lo hemos mencionado: la concentración de la atención de los CE-APEC en las actividades del foro los ha llevado a descuidar la agenda del PECC, donde, ahora, tendrían un mayor espacio de acción, pues se ha convertido en un foro de consulta para el APEC. Por otra parte, esa atención sobre el APEC no ha sido suficiente para participar de manera activa en él: hasta ahora, no ha habido una convergencia plena de los intereses gubernamentales con los académicos; tampoco ha habido esa confluencia entre académicos y empresarios. En estas condiciones, no es extraño que ABAC México llene los vacíos dejados tanto por el gobierno como por el sector académico y funcione como la única instancia generadora de iniciativas útiles al APEC.

Los CE-APEC mexicanos tienen la responsabilidad de promover el acercamiento con sus contrapartes gubernamental y privada, si desean tener un desempeño efectivo en el foro. El acercamiento puede seguir una de estas

dos modalidades: responder a las demandas específicas de sus contrapartes pública y privada o bien ajustar la oferta de servicios académicos a los requerimientos gubernamentales y privados; dado el alejamiento persistente, la primera opción parece ser la más difícil; en consecuencia, se impone la necesidad de explorar las áreas de especialización de los CE-APEC a partir de las cuales puedan ofrecer programas útiles.

LOS MEXICANOS EN LOS FOROS PARLAMENTARIOS DEL PACÍFICO

De acuerdo con las disposiciones de la fracción I del artículo 76 constitucional, el Senado de la República tiene facultades exclusivas para:

Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso.

Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos.⁵²

En atención a esas facultades, el 5 de octubre de 2000, la Junta de Coordinación Política del Senado de la República acordó crear siete nuevas comisiones ordinarias de relaciones exteriores “para dar un seguimiento más detallado y pormenorizado a la agenda internacional de nuestro país”.⁵³ La Comisión de Relaciones Exteriores Asia Pacífico (CRE-AP) era una de ellas y fue instalada el 25 de octubre de 2000, compuesta por un(a) presidente(a), tres secretarios, cuatro integrantes y un secretario técnico. En términos de la representación de los partidos políticos, cinco miembros de la Comisión provenían del PRI y tres del PAN.

De acuerdo con el informe general de actividades de la propia Comisión, el principal logro durante el periodo 2000-2006 fue “haber incorporado los temas políticos, económicos, sociales y culturales de la región de Asia Pacífico en la agenda del Senado de la República”.⁵⁴ Evaluando desde el exterior el desempeño de la Comisión, podríamos agregar un logro tan importante como el ya señalado: haber convertido el Senado de la Repú-

⁵² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁵³ Comisión de Relaciones Exteriores Asia Pacífico, *Informe general de actividades, septiembre de 2000-abril de 2006*, México, Senado de la República, LIX Legislatura, p. 1.

⁵⁴ *Ibidem*.

blica en un punto de confluencia de los actores mexicanos involucrados o interesados en los procesos en curso en la región del Pacífico. En efecto, como veremos a continuación, la incorporación a la agenda de los temas regionales tuvo como consecuencia necesaria la colaboración de diversos actores con la CRE-AP, mostrando en la práctica la utilidad del trabajo intersectorial e interinstitucional coordinado; ambos logros fueron posibles a partir del trabajo realizado sobre cinco ejes de acción:

– *Atención legislativa en materia de política exterior.* La Comisión aprobó 19 instrumentos jurídicos internacionales suscritos por el Ejecutivo de la unión; ratificó 24 nombramientos diplomáticos de embajadores y cónsules para la región Asia Pacífico; aprobó cinco solicitudes del presidente de la república para ausentarse del territorio nacional y asistir a las reuniones de líderes del APEC. Estas actividades, por sí mismas, suponen una coordinación entre las diversas instancias de la rama ejecutiva del gobierno comprometidas en la formalización de los instrumentos jurídicos señalados y el Senado. Comunicación y coordinación entre Ejecutivo y Legislativo son, por lo tanto, dos condiciones necesarias para lograr un trabajo más eficiente y efectivo, como quedó demostrado durante la negociación del permiso del presidente para asistir a la reunión de líderes del APEC en octubre de 2006.

– *Diplomacia parlamentaria.* La Comisión atendió 41 delegaciones gubernamentales y parlamentarias de 17 naciones de la región Asia Pacífico. En estos casos, la coordinación entre la Comisión y la SRE fue fundamental.

– *Vinculación con la academia.* La Comisión buscó “convertirse en un punto de encuentro de destacados especialistas que pudieran aportar sus conocimientos y visiones al esfuerzo cotidiano de los legisladores federales para apoyar la agenda política, económica, social y cultural de México en la región Asia Pacífico”.⁵⁵ Anteriormente, mencionamos los siete convenios con El Colegio de México; con ellos deben ser considerados dos convenios con la Universidad de Colima y uno con la Universidad Nacional Autónoma de México. Uno de los convenios con la Universidad de Colima es de particular importancia, pues permitió el acercamiento entre el Senado y el Foro de Gobernadores del Pacífico Mexicano.

– *Promoción cultural.* Con el apoyo del Museo Nacional de las Culturas e instituciones de educación superior, la Comisión organizó nueve semanas culturales: tres de ellas fueron dedicadas a la República Popular China; dos, a Japón; dos, a Rusia; una, a India; y otra más, a la República de Corea. La coordinación entre las representaciones diplomáticas de esos países, la CRE-AP y el CEA de El Colegio de México fue condición necesaria del éxito en el trabajo de difusión.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 4.

– *Participación en asambleas parlamentarias regionales de Asia Pacífico.* A través de la participación en tres foros parlamentarios de la región, la Comisión consolidó la proyección del Senado como un actor internacional relevante, complementando el trabajo de la rama ejecutiva:

1) Asia Pacific Parliamentary Forum (APPF).⁵⁶ El Congreso mexicano es miembro de esta organización desde su creación en 1993, y ha participado regularmente en todas sus actividades. Durante el periodo de estudio, la Comisión intervino en las seis reuniones anuales ordinarias del foro; cabe señalar que de enero de 2002 a enero de 2003, la representación mexicana formó parte de su Comité Ejecutivo; esa circunstancia permitió a la Comisión organizar la Reunión Informal del APPF, en Isla Navidad, Colima, en septiembre de 2002, y los resultados de la reunión fueron presentados ante los organizadores de la reunión de APEC México 2002, en Los Cabos.

2) Asia Pacific Parliamentarians' Conference on Environment and Development (APPCED).⁵⁷ El Congreso mexicano también es miembro de este organismo desde su creación en 1995. Durante 2000-2006, la Comisión asistió a sus cinco asambleas. De junio de 2002 a agosto de 2004, la Comisión ejerció la Vicepresidencia de la Conferencia y tuvo bajo su responsabilidad la organización de la Décima Asamblea, en noviembre de 2003, en Cozumel, Quintana Roo.

3) Inter-Parliamentarians for Social Service (IPSS).⁵⁸ Este foro fue creado en 2003 y el Senado mexicano es uno de sus miembros fundadores; sus reuniones son bianuales y la Comisión ha participado en las dos regulares efectuadas hasta ahora.

De acuerdo con la evaluación de la Comisión de Relaciones Exteriores Asia Pacífico, el APPF “es el mecanismo de diálogo parlamentario más importante de la región y proporciona un espacio de desarrollo para la acción legislativa coordinada en el cumplimiento de la agenda de diálogo político, cooperación económica y liberalización comercial y financiera entre los países de la zona”.⁵⁹ En efecto, al revisar la agenda de las reuniones y las resoluciones del foro, podemos ver la afinidad con la temática de la agenda del APEC. En todo caso, el desempeño de la Comisión puede ser analizado a través de las 24 resoluciones aprobadas por el foro y en las cuales participó la representación mexicana.

⁵⁶ Cfr. <http://www.appf.org.pe/>

⁵⁷ Cfr. <http://www.appced.org/appced/index.htm>

⁵⁸ Cfr. <http://www.ipss.or.kr/page314.html>

⁵⁹ *Ibid.*, p. 3.

CUADRO 2
Participación de la CRE-AP en el APPF
Resoluciones con participación mexicana

	<i>Total</i>	<i>Unilaterales</i>	<i>Bilaterales</i>	<i>Multilaterales</i>	<i>Sobre temas del APEC</i>
2000	2	2			
2001	1	1			1
2002	3	1	1	1	3
2003	3	2		1	3
2004	6	1	4	1	5
2005	3	1	2		1
2006	6	5	1		4
	24	13	8	3	17

Fuente: APPF, <http://www.appf.org.pe/>

De las 24 resoluciones apoyadas por la delegación mexicana, 17 se refieren a temas también presentes en la agenda del APEC. Cinco de ellas versaban sobre cuestiones diversas;⁶⁰ en contraste, las 12 restantes conformaban tres grupos, sobre un tema seguido y ampliado durante varios años:

Primero, en 2003, 2004, 2005 y 2006, la delegación mexicana presentó mociones sobre las negociaciones de la DDA, en el marco de la OMC. En dos ocasiones, las mociones fueron presentadas de manera unilateral, en las otras dos contó con el respaldo de sus contrapartes indonesia y vietnamita, respectivamente. Todo indica que tanto la Comisión como la SE trabajaron por separado sobre el mismo tema, denotando los problemas de coordinación entre dos instancias relevantes en el marco de la vinculación del país con la región del Pacífico.

Segundo, en 2003, 2004 y 2006, los representantes mexicanos también se ocuparon del tema del terrorismo, buscando darle a su trabajo un sentido constructivo: así, el primer año, participaron en una iniciativa al respecto sostenida además por las delegaciones australiana, filipina, indonesia, japonesa y malasia, ajustándose a las exigencias del momento; las dos iniciativas subsecuentes abordaron el tema desde una perspectiva diferente, subrayando, en un caso, los “intercambios entre culturas y civilizaciones” (iniciativa

⁶⁰ Las cinco iniciativas restantes, relacionadas con temas del APEC, versaban sobre “*gender equality*”, “*information technology*”, “*sustainable development and financing for development*”, “*information technology, communication and internet governance*”, “*renewable energy and sustainable development*”.

presentada en 2004, con respaldo de la delegación filipina) y, en el otro, el “diálogo cultural e interreligioso entre civilizaciones” (iniciativa presentada en 2006, con respaldo de la delegación indonesia).

Tercero, la representación mexicana participó asimismo en iniciativas que resultaron ser precursoras de la agenda sobre *human security* del APEC. En efecto, en 2001, presentó una propuesta sobre “desastres y protección civil”; en 2002, se asoció con la delegación filipina para volver sobre el tema “manejo y prevención de desastres”; finalmente, en 2004, en colaboración con las representaciones australiana, indonesia y tailandesa, participó en la resolución sobre “la cooperación en materia de prevención y erradicación de enfermedades infecciosas”; ese mismo año, con el apoyo indonesio, presentó otra resolución sobre “crímenes transnacionales”.

Finalmente, la resolución 3/2002 merece una mención especial; titulada “Strengthening Political Cooperation in the Pacific through the Contribution of APPF to APEC”, tuvo como propósito formalizar la realización de una reunión del foro, previa a la reunión de los “líderes” de APEC, “para incorporar las necesidades y opiniones de nuestra comunidad en su agenda de cooperación económica [léase en la agenda de los “líderes económicos”], mediante la integración de la voz de los parlamentaristas a nivel de miembros de APPF”.⁶¹ Más tarde, la CRE-AP evaluaría en los siguientes términos los resultados de dicha reunión:

...la Reunión Informal del Foro Parlamentario Asia Pacífico ha permitido que por primera vez, desde la creación del Foro APEC en 1989, los parlamentarios de la región se reúnan de manera previa a los Líderes de las Economías APEC, para analizar la agenda de este mecanismo de cooperación económica.

En la reunión de la Isla de Navidad, 60 parlamentarios de 12 naciones de la región, discutieron ampliamente sobre el crecimiento y la nueva economía, las consecuencias económicas del terrorismo y los efectos de la globalización y el combate a la pobreza desde la perspectiva de la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas.⁶²

Durante el encuentro de la delegación de senadores con los representantes del APEC, el secretario de Relaciones Exteriores de México reconoció que, un año antes, “el Poder Ejecutivo Mexicano se había reunido con parlamentarios para intercambiar impresiones sobre la importancia del

⁶¹ APPF, Strengthening Political Cooperation in the Pacific through the Contribution of APPF to APEC, APPF Resolution 3/2002.

⁶² Comisión de Relaciones Exteriores Asia Pacífico, *Informe de la participación de una delegación de senadores de la república en los trabajos del mecanismo de Cooperación Económica Asia Pacífico*, Los Cabos, Baja California Sur, Senado de la República, 23-27 de octubre de 2002, p. 1.

APEC...” y que, “desde entonces, se coincidió en la necesidad de vincular cada vez más la actividad parlamentaria con la agenda y los trabajos del APEC para construir vínculos más estrechos entre las naciones y sus parlamentos a la par que se forjaba un mejor entendimiento entre poderes sobre las oportunidades y los retos de la agenda del APEC”.⁶³ En la práctica, el trabajo de la CRE-AP fue realizado en paralelo al de las instancias del gobierno mexicano involucradas en el APEC. Como sucede con las líneas paralelas, jamás llegó a establecerse un punto de convergencia para coordinar un trabajo más eficiente en los foros respectivos, ni para difundir entre el público mexicano las iniciativas del Ejecutivo y del Legislativo en temas de interés nacional. Todavía más: para garantizar el tránsito de las iniciativas, tanto del APEC como del APPF, a la puesta en práctica de las mismas, hubiera sido necesario incorporar un mayor número de actores nacionales interesados en las múltiples dimensiones de los temas abordados.

Desafortunadamente, la iniciativa del Senado mexicano para incorporar a los parlamentarios en las actividades del APEC tampoco tuvo un seguimiento durante los años posteriores; así, el puente tendido por los legisladores a los oficiales gubernamentales no pudo ser consolidado; APEC Perú 2008 es una nueva oportunidad para intentar hacer converger las dos ramas gubernamentales más importantes en la discusión y en la toma de decisiones del APEC. Para ello, se debería empezar a trabajar desde ahora, entre el Ejecutivo y el Legislativo mexicanos, para coordinarse con sus contrapartes peruanas y, de ser posible, chilenas.

CUADRO 3
Principales socios de la CRE-AP en el APPF

	<i>Bilaterales</i>	<i>Multilaterales</i>
Indonesia	4	2
Australia	1	2
Filipinas	2	
Japón		2
Malasia		2
Canadá		1
Estados Unidos		1
Tailandia		1
Vietnam	1	

Fuente: APPF, <http://www.appf.org.pe/>

⁶³ *Ibid.*, p. 3.

Otro aspecto interesante del desempeño de la GRE-AP en el APPF fue la interacción con sus contrapartes de la región asiática del Pacífico. En efecto, en el cuadro 3 podemos ver los principales socios de la representación mexicana en el foro parlamentario: de las 11 iniciativas bilaterales y multilaterales, la delegación mexicana sólo se asoció una vez y en la misma resolución sobre "*gender equality*", con estadounidenses y canadienses. En las diez iniciativas restantes participaron representaciones de siete países de la región Asia Pacífico, destacando las de Indonesia, Australia, Filipinas, Japón y Malasia. El punto es interesante, pues denota una mayor convergencia de los intereses de los legisladores mexicanos con sus contrapartes de países tanto en desarrollo como desarrollados de Asia Pacífico.

CONCLUSIONES

Los indicadores económicos regionales recientes confirman dos hechos: el funcionamiento de la economía global depende cada vez más de la lógica de los bloques económicos regionales, por un lado, y, por el otro, el bloque asiático del Pacífico tiende a consolidarse no sólo como el más importante (desplazando a los de América del Norte y de la Unión Europea) sino también como el nuevo motor de la economía global. Las nuevas circunstancias obligan a abandonar la visión parcial del mundo derivada del enfoque mexicanocentrista predominante en nuestra política exterior. Si se quiere ser más eficiente en materia de vinculaciones reales con el exterior, es necesario, primero, comprender las dinámicas globales y, luego, planificar la inserción deseable del país en ellas.

Con las circunstancias, también los paradigmas de la política exterior han cambiado. América del Norte, en declive económico, no puede ser el único horizonte de la política exterior; tampoco puede serlo América Latina, sólo para reparar los daños del sexenio pasado. Hoy, el sistema global debe ser el punto de partida para la definición de la política exterior; en el caso que nos ocupa, la región del Pacífico, también se impone un enfoque integral para participar activa y eficazmente en ella: América del Norte, América Latina y Asia Pacífico, cada una por diversos intereses nacionales, deben tener el mismo orden de prioridad en la agenda nacional.

Al enfoque integral del mundo o de la región donde deseamos insertarnos corresponde, en el plano nacional, una agenda integral, diseñada, puesta en práctica y supervisada por todos los actores interesados. Lo hemos visto: la dinámica de los procesos regionales ha llevado a un organismo como el APEC a trascender del ámbito limitado de la cooperación económica al espacio amplio de la cooperación política, para afrontar los riesgos

y para sacar el mejor partido posible de la nueva economía global. Con la ampliación de la agenda del foro, los intercambios entre ministros de Relaciones Exteriores y de Economía han dado paso a una colaboración más amplia y más estrecha entre responsables de múltiples áreas gubernamentales, primero, y luego, entre oficiales gubernamentales y representantes del sector privado. Aunque frustrada después del 2002, la tentativa del Senado mexicano de incorporar a los parlamentarios de la región a los trabajos del APEC es una demostración fehaciente del interés de otros actores sociales nacionales por traducir en medidas prácticas y útiles, para el país y para el conjunto de la región, las propuestas del foro.

El PND 2007-2012 y la Visión 2030 proponen medidas políticas para crear un nuevo marco institucional en materia de política exterior. No es gratuito que, en ambos documentos, Felipe Calderón Hinojosa presente los temas “democracia efectiva” y “política exterior responsable” como una unidad indisoluble. El responsable de la rama ejecutiva del gobierno extiende una invitación muy clara a los actores políticos y sociales mexicanos:

Ambicionamos construir una democracia con *mayor participación ciudadana* y una mayor democratización de los partidos políticos, que se fortalezca a partir de la pluralidad de nuestra nación; una democracia con *instituciones sólidas*, con partidos y organizaciones civiles dispuestos a lograr acuerdos y encaminar su labor en beneficio de México.

Aspiramos a vivir en un México en el que se garantice que los *servidores públicos* actúen siempre *con ética*, que sean reconocidos y respetados por la sociedad por su competencia y su capacidad para tomar decisiones eficaces y oportunas en beneficio de los mexicanos.

Queremos recuperar la confianza en las instituciones de la administración pública tanto a nivel local como nacional. Anhelamos tener *gobiernos y gobernantes que rindan cuentas* de sus decisiones y sus actos a los ciudadanos.⁶⁴

La ética de los servidores públicos, pero también la de los ciudadanos, sólo puede surgir y desarrollarse allí donde hay un sistema real de rendición de cuentas; el ritual septembrino ya no es suficiente para evaluar el desempeño gubernamental; esa evaluación puede y necesita hacerse cotidianamente, a través de un trabajo conjunto entre gobernantes y gobernados, garantizado por mecanismos reales de participación ciudadana.

⁶⁴ “4.5. Democracia efectiva y política exterior responsable”, en Felipe Calderón Hinojosa, *Visión 2030, el México que queremos*, México, Presidencia de la República, s.f.; <http://www.vision2030.gob.mx/> (las cursivas son nuestras).

La propuesta reciente de la SRE para transformar la CMCP en un organismo de coordinación intersectorial apuntaba ya en esa dirección; el trabajo realizado por la CRE-AP es una demostración práctica de la factibilidad del trabajo interinstitucional coordinado. No obstante, tomando seriamente la propuesta de Felipe Calderón Hinojosa, sería ideal establecer un Consejo de Política Exterior, donde tengan cabida los actores políticos y sociales involucrados en las diversas áreas de la internacionalización de la vida nacional y donde se diseñe, supervise y evalúe la agenda integral de la política exterior; una política que, como hemos visto, ha dejado de ser del dominio exclusivo de la rama ejecutiva del gobierno. Desde ahora, todos los interesados en los temas internacionales somos corresponsables del tránsito de la retórica a una nueva práctica política. Pues, a fin de cuentas, la democracia participativa se construye, por un lado, participando y, por el otro, promoviendo la participación.