

LAS RELACIONES MÉXICO-APEC, 1995-2000

EUGENIO ANGUIANO ROCH

INTRODUCCIÓN

EL FORO DE COOPERACIÓN ECONÓMICA EN ASIA PACÍFICO (APEC) nació en noviembre de 1989, en una conferencia de ministros de relaciones exteriores y de comercio exterior o su equivalente, celebrada en Canberra, Australia, por iniciativa del primer ministro laborista Bob Hawke. Asistieron a ella los representantes de los Estados Unidos, Canadá, Japón, Australia y Nueva Zelanda, países desarrollados de ambas riberas de la cuenca del Pacífico; de la República de Corea, considerada como una economía de reciente industrialización, y los miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste de Asia (ANSEA), que entonces eran seis: Indonesia, Malasia, Brunei, Singapur (también de nueva industrialización), Tailandia y Filipinas.

La idea de reunir a naciones o a empresarios de esa región se venía gestando desde la década de los sesenta, empujada por Japón, Australia y los Estados Unidos, y se había traducido en la creación de organizaciones como el Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico en 1967, un organismo privado destinado a promover los negocios entre empresarios de ambos lados del Pacífico, y en 1980 la del Consejo de Cooperación Económica del Pacífico, que actualmente reúne a representantes empresariales, académicos y gubernamentales —quienes participan con carácter personal— de 23 países y territorios de Asia, Oceanía, las islas del Pacífico del Sur y América.

Faltaba, sin embargo, un mecanismo intergubernamental que orientara algún tipo de cooperación multinacional más ambiciosa, pero las condiciones de confrontación política imperantes en Asia lo impedían. A mediados de la década de los ochenta las circunstancias internacionales cambiaron: se acabó la Guerra Fría; se aceleró la integración de la Comunidad Europea, paradigma de un mundo tendiente al fraccionalismo; se convocó a una nueva ronda (Uruguay) de negociaciones comerciales multilaterales (NCM) en el GATT, antítesis de la integración en bloques regionales; surgió

la llamada segunda generación de tigres asiáticos;¹ se acentuó el peligro de un proteccionismo generalizado a partir de los conflictos comerciales habidos entre los Estados Unidos y sus principales aliados políticos, pero rivales económicos (Japón y Europa Occidental), y se alcanzó en 1989 un acuerdo de libre comercio entre Canadá y los Estados Unidos.

En ese nuevo entorno se produjo la iniciativa australiana, que en un principio abarcaba sólo a países de la parte asiática del Pacífico, pero los Estados Unidos, donde comenzaba la administración de George Bush, de ninguna manera permitió que lo dejaran fuera, ni tampoco a Canadá, su socio comercial más cercano, de cualquier proyecto que tuviera que ver con una zona del mundo donde existe una fuerte presencia militar estadounidense y enormes intereses económicos y políticos de esa nación, cuyo camino a la hegemonía global se inició en la segunda mitad del siglo XIX, precisamente en el Pacífico y en Asia Oriental. Así, quedaron definidos los participantes, la agenda y el sitio de la primera conferencia intergubernamental sobre cooperación económica en Asia-Pacífico.

En México existía un interés limitado en esa parte del mundo, que fue impulsado en el régimen de Luis Echeverría al establecerse relaciones diplomáticas con la República Popular China, y con casi todos los países del sudeste de Asia y Oceanía que faltaban, además de Filipinas, Indonesia y Australia. Sin embargo, a partir de la crisis económica de 1982, la diplomacia mexicana en la región declinó, de manera que cuando se gestaba la formación del foro de cooperación Asia-Pacífico no había, en los planes del gobierno de Salinas, la menor referencia a una participación en el mismo.

CONFIGURACIÓN DEL FORO DEL APEC

Entre noviembre de 1989 y septiembre de 1992 se configuró, a través de un mecanismo de consultas entre altos funcionarios gubernamentales de los miembros del APEC, y mediante la celebración de conferencias anuales de ministros de relaciones exteriores y comercio, la naturaleza, principios y objetivos del organismo destinado a la cooperación económica en la región. En dicho periodo también se produjo una ampliación del número de participantes en la cooperación Asia-Pacífico, de 12 a 15, con el ingreso, en noviembre de 1991, de las tres economías chinas: la República Popular China, el territorio entonces todavía británico de Hong Kong y "Taipei chi-

¹ Indonesia, Malasia, Tailandia y Filipinas; la primera generación de tigres es Hong Kong, Taiwán, Singapur y Corea del Sur.

no”, que fue el nombre oficial adoptado por Taiwán para que su presencia fuera aceptada por el gobierno de Pekín.²

Aunque al principio hubo intentos por formalizar algún tipo de acuerdos de libre comercio, que era el leitmotiv del grupo, los miembros de ANSEA se opusieron abiertamente a tal propósito —Japón lo hizo en forma socarrona— y lograron que se descartara la posibilidad de que el APEC apuntara hacia la formación de un bloque comercial; en cambio, se determinó el establecimiento de un sistema de colaboración abierta y flexible a favor de la liberalización del comercio y de las inversiones, sin excluir de los posibles beneficios a países ajenos al APEC, y se identificaron sectores de cooperación económica tales como energía, medio ambiente, pesca, turismo, transporte y telecomunicaciones. La acción más importante del APEC, en esta etapa inicial, fue la de respaldar las NCM de la Ronda Uruguay, que se habían estancado en 1991, lo que amenazaba con llevar a un total fracaso el intento por avanzar un tramo en la liberalización del comercio internacional, y por frenar las tendencias proteccionistas mundiales.

En la llamada declaración de Seúl, de noviembre de 1991, los objetivos del APEC se definieron como los de trabajar para sostener la dinámica del crecimiento de la región (es decir, de los miembros del grupo) y para afianzar el desarrollo de sus pueblos, aprovechando las ventajas que brinda la interdependencia económica en lo concerniente a los flujos de mercancías, servicios, capitales y tecnología. Todo lo anterior se asegura, dice la declaración, mediante el fortalecimiento de un sistema de comercio abierto (opuesto a los bloques regionales formales). Por eso, los integrantes del APEC se consagrarían, en primera instancia, a la reducción de las barreras al comercio de bienes, servicios e inversiones existentes entre ellos, “de una manera consistente con los principios del GATT —cuando ello sea posible— y sin detrimento de terceras economías”.³

El campo de actividad del APEC fue definido como el del intercambio de información y de consultas entre los miembros, sobre las políticas y

² En cuanto a nombres propios chinos, el autor utiliza casi siempre la transliteración oficial china, el método del pinyin, con algunas excepciones como el nombre castellanizado y muy familiar para nosotros de Pekín, que en pinyin se escribe como Beijing, cuyo significado literal es “capital del norte”. Sobre Hong Kong (“bahía perfumada”), cabe señalar que en 1984 la primera ministra británica, Margaret Thatcher, y el líder comunista Deng Xiaoping habían acordado que toda esa colonia, incluidos la Península de Kowloon (“nueve dragones”) y los Nuevos Territorios, volvería a la jurisdicción de China en 1997. Taiwán utilizó por primera vez el nombre de Taipei chino en 1987, para poder permanecer en el Banco Asiático de Desarrollo, una vez que la República Popular ingresó a esa institución regional y exigió la existencia de solo un lugar destinado a China.

³ Selected APEC Documents, 1989-1994 (en adelante SD, más el año y las páginas), p. 62.

acontecimientos relevantes para el esfuerzo común de lograr un crecimiento sostenido, estimular ajustes de las economías miembros y reducir las disparidades entre ellas. El instrumento primordial sería la liberalización del comercio de bienes, servicios y capitales dentro de la región, a la vez que se propiciaría la cooperación para el desarrollo de los recursos humanos, la cooperación industrial y el desarrollo de la infraestructura. El modo de proceder sería a través de consultas entre gobiernos, llevadas a cabo por funcionarios de alto nivel, que se reunirían varias veces durante un año para ir construyendo un consenso, el cual sería revisado y reorientado en una conferencia ministerial, similar a la pionera de Canberra de 1989, que se efectuaría en ciudades de las economías miembros del APEC que se ofrecieran como sede de cada una. El país, o economía, como se estila llamarlos en el APEC, que actuara como anfitrión del encuentro ministerial anual asumiría automáticamente la presidencia *pro tempore* del foro. En 1992 se acordó el establecimiento de un pequeño secretariado que sirviera de mecanismo de apoyo a los funcionarios de alto nivel de los miembros del APEC, y que se financiaría con aportaciones de ellos; la sede del secretariado quedó en Singapur, país que cubrió sus costos administrativos por los dos primeros años de operación de dicho secretariado.

En suma, se estableció un mecanismo o sistema de diálogo entre un grupo de naciones o territorios, denominados "economías", cuya característica común es estar situados en el Pacífico, tener una fuerte interdependencia económica entre ellos, poseer un alto nivel de desarrollo o gozar de un crecimiento económico acelerado. Estas 12 economías, ampliadas a 15, se proponían coadyuvar a la liberalización generalizada del comercio y de las inversiones, para lo cual respaldarían (y ayudarían a destrabar) las negociaciones de la Ronda Uruguay que se efectuaban en Ginebra, y mantendrían un diálogo sistemático entre ellas que condujera a la adopción de consensos para eliminar las barreras al comercio y las inversiones y alentar la cooperación económica. Como se adoptó la tesis de que tal supresión de barreras se haría, en lo posible, siguiendo los principios del GATT, entonces, merced a la aplicación de la cláusula de nación más favorecida, la liberalización que se proponía quedaba abierta a terceros países. En otras palabras, la función del APEC quedó acotada a la de actuar como foro de diálogo y de consensos, en vez de como un grupo de negociación formal que, de acuerdo con un calendario específico y mediante la adopción de compromisos obligatorios, hubiera tenido como tarea la de liberar los flujos comerciales o financieros intragrupalos.

EL INGRESO DE MÉXICO AL APEC

El 11 de junio de 1990, los presidentes Carlos Salinas de Gortari, de México, y George Bush, de los Estados Unidos, acordaron comenzar negociaciones para un tratado de libre comercio entre los dos países. Como ya existía uno similar entre esta última nación y Canadá, pronto se hizo evidente la necesidad de ampliar el compromiso bilateral mexicano-estadounidense a uno trilateral que cubriese toda la región de América del Norte, de la que forman parte, en sentido geográfico estricto, los dos países desarrollados de habla inglesa del hemisferio americano y México, país hispanoparlante y en vías de desarrollo. Las negociaciones trilaterales para crear la zona de libre comercio de América del Norte (ZLCAN) comenzaron oficialmente en Toronto, el 12 de junio de 1991. Catorce meses después, el 12 de agosto de 1992, quedó concluido el texto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).⁴

En Asia, las repercusiones de tal acuerdo se hicieron notar desde el momento mismo en que aparecieron las primeras noticias sobre el acercamiento entre México y los Estados Unidos. Particular impacto tuvo la reunión entre Salinas y Bush, ocurrida en Monterrey a fines de noviembre de 1990, en la que el segundo declaró a la prensa que, como los Estados Unidos y México formaban una familia, se había convenido efectuar negociaciones bilaterales para un tratado comercial, con la posible participación de Canadá; lo más importante, el presidente estadounidense informaba que ya había solicitado al Congreso de su país autorización para efectuar tales negociaciones bajo el esquema de vía rápida (*fast track*), el cual le permite al Ejecutivo de los Estados Unidos concertar tratados internacionales cuya ratificación, por parte de los legisladores, se hace (o se rechaza) en conjunto, y no por partes del instrumento pactado.

A medida que iban formalizándose las negociaciones del TLCAN, las economías asiáticas se daban cuenta del riesgo potencial de ser desplazadas del mercado norteamericano por un país como México, que posee ventajas comparativas similares a las de ellas, pero que tendría acceso arancelario preferencial a Norteamérica. La existencia del programa mexicano de maquiladoras era particularmente amenazante, sobre todo si el proyecto de TLC aceptaba incorporarlas, aunque fuera temporalmente, como ocurrió a la postre.

Las mismas declaraciones que con frecuencia hacían altos funcionarios mexicanos, comenzando por el presidente de la república, de lo atrac-

⁴ Keesing's Records of World Reports 1990, p. 37849 (K-1992/39045-6).

tivo que se volvería nuestro país como receptor de inversiones extranjeras, una vez que se concluyera y entrara en vigor el TLCAN, dejaban ver con claridad que las reglas de origen y el componente importado de los productos generados por México se volverían factores clave, cuando se iniciara la zona de libre comercio trilateral de América del Norte. El mensaje que lanzaba el gobierno de Salinas —y que se minimizó cuando se apreciaron los efectos de resistencia al TLCAN a lo largo de 1992— era que México podría ser el trampolín para entrar a la venidera fortaleza comercial de la región, a condición de que los países interesados en aprovecharlo realizaran inversiones en fábricas y establecieran empresas en territorio mexicano, para desde allí exportar a los Estados Unidos y a Canadá, al amparo de un tratamiento arancelario y comercial preferencial.

La respuesta de los seis miembros de ANSEA a las negociaciones sobre el TLCAN fue la de anunciar la creación de su propia zona de libre comercio (AFTA)⁵; tal decisión se tomó en la cuarta reunión cumbre del grupo, celebrada en Bali, Indonesia, a fines de enero de 1992. De pronto, el foro del APEC se encontró con que dos de sus miembros más poderosos —los Estados Unidos y Canadá— avanzaban hacia la creación de un bloque comercial en el que participaba un tercer país ajeno al APEC, y que los seis de ANSEA se apresaban a iniciar la creación del suyo, a partir de enero de 1993, con la idea de completarlo en un lapso de 15 años. Así, se dio la extraña particularidad de que en una asociación, cuyo postulado central es el de fomentar la cooperación y la integración económica abiertas, quedaran inmersos procesos de integración regional formal, como el TLCAN y AFTA, que por definición son excluyentes.

No obstante que la ratificación del TLCAN se estancó en los Estados Unidos, debido a la campaña electoral presidencial entonces en curso, en las reuniones de los altos funcionarios del APEC (llamadas SOM en la jerga del foro, por las siglas de Senior Officials Meeting) se apreció claramente la necesidad de incluir a México en el organismo, a pesar de los bajos volúmenes de intercambio económico del país con los países asiáticos del Pacífico. Bastó con la mera presunción de que la zona de libre comercio de América del Norte pudiera llevarse a la práctica para que, en la declaración ministerial conjunta de Bangkok, Tailandia, del 11 de septiembre de 1992, se estableciera la necesidad de profundizar, dentro del APEC, en el debate sobre la política comercial de la región, a la luz, por un lado, de los procesos de globalización, y por el otro, de los acuerdos subregionales en marcha, como el TLCAN y AFTA.

⁵ Asean Free Trade Area.

Casi al final de dicho comunicado se estableció textualmente lo siguiente: "Tomando nota de la nueva realidad (emerging reality) de una economía norteamericana (North American economy) integrada, y de los crecientes vínculos económicos entre la economía de Norteamérica con el resto de la región de Asia-Pacífico, los ministros les pidieron a los altos funcionarios que examinaran el caso de la participación de México en el APEC, y que informaran de sus resultados en la Quinta Reunión Ministerial en los Estados Unidos."⁶

El ingreso de México al APEC se formalizó, junto con el de Papua Nueva Guinea, en la quinta reunión ministerial del órgano, efectuada en Seattle, estado de Washington, del 17 al 19 de noviembre de 1993. En los meses precedentes se había librado un intenso regateo entre algunos miembros del APEC, del lado occidental del Pacífico, y los Estados Unidos y Canadá, los únicos que representaban a la parte oriental del mismo. Aquéllos oponiéndose a la participación de México, con el argumento bastante franco de que este país no reunía una condición básica para pertenecer al club, la de una estrecha interdependencia económica con las economías de Asia-Pacífico, y los segundos defendiendo a su potencial socio en un acuerdo de libre comercio aún no ratificado.

Finalmente, se llegó a la solución de aprobar como nuevos miembros a una economía de cada parte del Pacífico, y de anunciar la decisión de admitir a Chile en la reunión ministerial de 1994. Australia y Nueva Zelanda habían dado la batalla para que ingresara al foro un país que estuviera en su esfera de influencia, y ése fue Papua Nueva Guinea, nación isleña de 463 mil kilómetros cuadrados de extensión y con una población de cuatro millones de habitantes, que surgió de la fusión de la ex colonia alemana de Nueva Guinea y el territorio británico de Papua, y que luego pasó a formar parte de la soberanía de Australia. En 1973 a Papua Nueva Guinea le fue otorgado el derecho de autogobierno interno, y en 1975 obtuvo su independencia. Ella fue el *quid pro quo* de la aceptación de México como miembro del APEC.

En realidad, el gobierno de Salinas no hizo muchos esfuerzos, ni cabildos, para entrar al foro transpacífico; toda su atención estaba concentra-

⁶ SD/1989-1994/p.74. La traducción al español es del autor y quizá no refleje toda la intencionalidad del texto; en general, los documentos del APEC adolecen del defecto de estar redactados en un lenguaje de acuerdos oficiales y diplomáticos, por lo que resulta mejor parafrasear su contenido y evitar citas literales. El APEC es tal vez el único foro internacional donde se ha adoptado el inglés como lingua franca, oral y escrita, lo cual, además de evitar costos para traducir a otras diez lenguas oficiales, le da un carácter más informal a las reuniones del foro (no obstante, los comunicados conjuntos, textos y documentos del APEC tienen una redacción grandilocuente).

da en la marcha de las negociaciones del TLCAN, que parecían peligrar con el triunfo del candidato demócrata Bill Clinton en las elecciones presidenciales estadounidenses del 3 de noviembre de 1992. No obstante, cuando Clinton asumió la presidencia, al comienzo de 1993, adoptó el proyecto de su predecesor republicano, de integración comercial formal con sus vecinos inmediatos del norte y del sur, así como la continuación de la participación en el mecanismo de cooperación y de consenso de Asia-Pacífico. Respecto de este último, el nuevo presidente decidió inyectarle ímpetu político, para lo cual, aprovechando que los Estados Unidos tenían la presidencia temporal del APEC, decidió convocar a una reunión de jefes de Estado y de gobierno de los miembros del foro, que se efectuaría al término del encuentro ministerial anual, programado, como ya se apuntó, para noviembre en Seattle.

El debut mexicano se dio en esa quinta reunión ministerial, a la que asistieron el secretario de Relaciones Exteriores de México, Manuel Tello, y de Comercio, Jaime Serra Puche; o sea, que en la primera cumbre de "líderes económicos", como se llama en el APEC a los dirigentes nacionales, no estuvo el presidente Salinas. A partir de este cónclave de dirigentes, en el que, por el veto de Pekín, hasta la fecha no ha podido participar el presidente o el primer ministro de Taiwán (Taipei chino), el nivel político del diálogo en el APEC subió, sin que necesariamente ello se haya traducido en resultados concretos espectaculares. Esta innovación fue resistida por varios países asiáticos, especialmente por el primer ministro de Malasia, Mahathir Mohamad, quien no asistió al acto organizado por Clinton en la isla Blake, situada en Seattle.

El resultado de ese encuentro fue un comunicado emitido el 20 de noviembre de 1993, al que se le puso el título de "Visión de los líderes económicos del APEC", en el que se apuntan ocho líneas de acción para el mecanismo, entre ellas la de trabajar la cuestión de las tendencias macroeconómicas y los flujos de capital en una reunión de ministros de finanzas del grupo, y el desarrollo de la cooperación regional en el ámbito de la educación superior. De esta iniciativa se desprendería la recomendación de que, dentro de sus respectivas economías, los miembros del APEC impulsarían la creación de uno o varios centros académicos dedicados al estudio y a la divulgación de los elementos que, en el sentido más amplio del concepto, constituyen la cooperación económica en Asia-Pacífico.

Los líderes también respaldaron las conclusiones de la declaración conjunta ministerial —práctica que quedó establecida para el futuro— cuyos elementos más relevantes fueron: el primer informe del Grupo de Personas Eminentes (GPE), que se había creado un año antes para que sus integrantes —académicos o expertos de los países miembros (uno por

país)— analizaran las tendencias regionales de largo plazo e hicieran propuestas de cómo avanzar en la liberalización comercial y la cooperación, factores esenciales para mantener, o incluso acrecentar, la dinámica económica que caracteriza a los países de la región; la incorporación de empresarios privados a los trabajos del APEC, y el impulso a la Ronda Uruguay que, con retraso de tres años, habría de concluir sus tareas a fines de 1993, con un moderado grado de éxito.

Fue en 1994 cuando comenzó, de hecho, la participación mexicana en la serie de reuniones del SOM y de otros grupos del APEC, entre ellos el GPE, cuyo primer participante mexicano fue el economista Jesús Reyes Heróles, quien había dejado un cargo de director en la Secretaría de Relaciones Exteriores, y desde Grupo de Economistas Asociados se dedicaba a las actividades de consultoría, al mismo tiempo que actuaba como asesor del candidato del PRI a la presidencia de la república, doctor Ernesto Zedillo. Como ese año fue de transición de un sexenio a otro, además de que resultó uno de los más dramáticos en la historia reciente del país —comenzó con la entrada en vigor del TLCAN y la rebelión zapatista en Chiapas, prosiguió con los asesinatos de Luis Donaldo Colosio y de Francisco Ruiz Massieu, y concluyó con el cambio de gobierno y la crisis financiera de diciembre—, la actividad diplomática en el APEC quedó reducida a un nivel ínfimo de importancia. Aun así, Carlos Salinas formó parte de los mandatarios que se dieron cita en Bogór, Indonesia, a mediados de noviembre de 1994.

LA PARTICIPACIÓN DEL GOBIERNO DE ZEDILLO EN EL APEC: HERENCIA RECIBIDA

Al comenzar el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León, el 1º de diciembre de 1994, el APEC había avanzado hacia una mayor institucionalización con: la aprobación del primer presupuesto administrativo; el segundo informe del GPE, donde ya había participado un mexicano; el convenio de cumplir con los compromisos de liberalización comercial del GATT y de su sucesor, la Organización Mundial de Comercio (OMC), y la precisión de los objetivos de libre comercio e inversiones entre las economías miembros —que desde el ingreso de México, Papua Nueva Guinea y Chile ya eran 18—, para el año 2010 los países avanzados, y para el 2020 las economías en vías de desarrollo.

El gobierno de Bill Clinton logró que las cumbres del APEC se volvieran un ritual anual, a pesar de que en ningún lugar quedó escrito que así debiera ser para el futuro; en rigor, la serie de trabajos del grupo deberían culminar cada año con el encuentro de ministros de relaciones exteriores

y comercio, por lo que la reunión de dirigentes nacionales es una especie de compromiso informal. Después del cónclave de la isla Blake, el gobierno de Suharto tomó con inusitado entusiasmo la realización de una segunda conferencia de “líderes económicos” del APEC, que tuvo lugar en Bogor en noviembre de 1994 (a la que, como ya se dijo, asistió Salinas), y de la cual resultó la llamada “declaración de la resolución común” de los líderes, en la que se anuncian las metas de liberalización de los años 2010 y 2020, que pretenden alcanzarse “de una manera consistente con las reglas del GATT/OMC”.

La explicación de por qué Washington influyó para llevar el diálogo de Asia-Pacífico a una reunión cumbre regular, a pesar del escepticismo con que siempre tomó la iniciativa asiática de un foro de cooperación económica informal en la región, reside, como ya se mencionó, en la enorme presencia militar, política y económica estadounidense en Asia Oriental y el Pacífico Occidental. Clinton impulsó su diplomacia en esa zona desde una doble vertiente: la política y la económica. La primera fue articulada por el subsecretario de Estado para Asia Oriental y el Pacífico, Winston Lord, ex embajador estadounidense en China, hombre de confianza de Clinton y principal autor de la estrategia para “una nueva comunidad del Pacífico”, posterior a la Guerra Fría y adecuada a una nueva correlación de fuerzas en la región; mientras que la segunda se derivó de la idea de anteponer a la integración europea, que avanzaba en profundización y se ampliaba en cuanto a países socios, otros potenciales bloques económicos, como la ZLCAN, que ya estaba en marcha; el Área de Libre Comercio de las Américas,⁷ que no pasaba de mera declaración política, y el APEC, que cumplía su quinto año de operaciones.

Los primeros meses de la administración del presidente Zedillo estuvieron dominados por el colapso financiero de diciembre de 1994, que obligó a un cambio de secretario de Hacienda, y al nombramiento de un nuevo secretario de Comunicaciones, así como a la adopción de un “plan económico de emergencia”, ¡a los 29 días de vida del nuevo gobierno! En enero y febrero de 1995, la atención de las autoridades mexicanas tuvo que cen-

⁷ El presidente Clinton convocó a la “Cumbre de las Américas”, que se celebró en Miami, del 9 al 11 de diciembre de 1994, y en la que participaron 22 presidentes —incluido Ernesto Zedillo, en lo fue su primer viaje al exterior como jefe de Estado—, y 12 primeros ministros. Cuba fue el único país del hemisferio occidental no invitado al acto, del cual resultó el acuerdo colectivo de trabajar a favor de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que se extendería de Alaska a la Tierra del Fuego en Argentina y que entraría en vigor hacia el año 2005. Al terminar esa reunión, los líderes de Canadá, México y los Estados Unidos acordaron que admitirían a Chile en el TLCAN, lo cual finalmente no se ha concretado. Keesing's 1994/40316-7.

trarse en la negociación de un paquete de rescate financiero con Washington y el Fondo Monetario Internacional (FMI), de manera tal que otros asuntos de política exterior pasaron a un lugar muy secundario entre las preocupaciones del presidente Zedillo, y aun de su secretario de Relaciones Exteriores, Ángel Gurría.

Con respecto al APEC, lo único que hizo Tlatelolco fue darle seguimiento a los compromisos heredados de la administración anterior. Se nombró a un subsecretario como el funcionario de alto nivel que participaría en representación de México en las sesiones del SOM, y el canciller Gurría designó al economista y consultor independiente Roberto Villa Martínez como el nuevo representante ante el GPE, en sustitución de Reyes Heróles, quien había renunciado a dicho grupo para asumir la dirección del Banco Nacional de Obras, que se le confió en el nuevo gobierno. En su primer informe de gobierno, el presidente Zedillo mostró que la política exterior no figuraba entre sus desvelos, pues lo único que destacó de ella fue la nueva relación con los Estados Unidos, "que permite el Tratado de Libre Comercio",⁸ y que había sido fundamental para salvar a su gobierno del desastre financiero.

Con todo, en noviembre de 1995 el presidente Zedillo asistió a la cita de los líderes económicos en Osaka, Japón, donde se aprobó la agenda de acción para caminar hacia la meta de los años 2010 y 2020. Dicha agenda es un documento de 33 páginas en el que se establecen los principios que deben guiar las acciones individuales y colectivas de las economías integrantes del APEC, a fin de que se avance en cuanto a la liberalización y facilitación del comercio de mercancías y algunos servicios no factoriales, y de los movimientos de capital; una segunda parte de la agenda tiene que ver con la cooperación económica y técnica en 13 sectores, entre los que figuran recursos humanos, pequeña y mediana empresa, transferencia de tecnología industrial, energía, telecomunicaciones, etcétera.

La primera participación de Ernesto Zedillo en el foro de Asia-Pacífico fue discreta, aunque el país estuvo representado en los trabajos que precedieron a la cumbre de líderes económicos, tanto en el SOM como en varias de las cinco conferencias sectoriales que celebró el APEC, de ministros, durante el mismo año de 1995.⁹ Esto aparte de la séptima reunión ministerial

⁸ Texto del Primer Informe de Gobierno (14 páginas), p. 3; <http://www.presidencia.gob.mx/>

⁹ Éstas fueron: ministros de telecomunicaciones e industria de información en Seúl, Corea, 29-30 de mayo; ministros de transportes en Washington, D.C., 13 de junio; segunda reunión de ministros a cargo de pequeña y mediana empresa, en Adelaide, Australia, 14-15 de septiembre; segunda reunión de ministros de finanzas en Bali, Indonesia, 15-16 de septiembre, y conferencia de ministros sobre ciencia y tecnología, en Pekín, 5-6 de octubre.

del 17 y 18 de noviembre, que precedió a la de líderes económicos, en la misma ciudad de Osaka, y en la que actuaron los secretarios de Hacienda y de Comercio y Fomento Industrial del gobierno de Zedillo, que por esos días estaba por cumplir un año de existencia. En una conferencia de prensa que concedió el presidente de México al periodista japonés Kiyohisa Noma, un día antes de que los líderes suscribieran la “declaración para la acción de Osaka”, se percibe que el doctor Zedillo tenía una idea muy vaga de lo que hacía en Osaka y que no pudo, o no quiso, responder a la pregunta clave de cuál sería la relación entre el APEC y la ZLCAN.¹⁰

Un hecho sobresaliente de la cumbre de Osaka, aparte de la adopción de la agenda de acción, fue que se dio por concluida la tarea del GPE, a pesar de los esfuerzos de su presidente, el economista estadounidense Fred Bergsten, por lograr su conversión en un mecanismo permanente de asesoría, y la creación de un Consejo Asesor Empresarial del APEC, compuesto por tres representantes del sector privado de cada economía, y con carácter de órgano permanente del foro. En lo político, se consolidó la práctica de los encuentros anuales informales de los dirigentes nacionales, con las limitaciones políticas del caso: debido al veto de China, ni Taiwán, ni por entonces el territorio de Hong Kong, podían estar representados por su presidente o su gobernador, respectivamente. La ausencia de Clinton en Osaka, quien había sido el promotor de las reuniones cumbre, no afectó la continuidad de los encuentros; la razón de esa ausencia, que cubrió el vicepresidente Al Gore, fue el debate del presupuesto fiscal en el Congreso estadounidense, en donde la oposición amenazaba con paralizarlo.

LA POLÍTICA DE ZEDILLO HACIA EL APEC

A partir de 1996, el mecanismo de consulta y concertación de Asia-Pacífico entró en una etapa de febril actividad, a fin de llevar a resultados específicos la agenda de acción del APEC. El proyecto de construir un sentido de comunidad y de fomentar un regionalismo abierto se fincó, desde el punto de vista programático, en tres pilares: la liberalización del comercio y las inversiones, la facilitación de ambos y la cooperación para el desarrollo. Como todo lo concertado tiene un carácter de aplicación voluntaria, fue haciéndose evidente que el APEC era una lista de buenos deseos, que se alargaba en cada reunión anual.

¹⁰ No parece que la entrevista haya sido de mera formalidad ya que la oficina de prensa de Los Pinos le dio amplia divulgación. Véase: <http://www.presidencia.gob.mx/pages/disc/nov95/18nov95.html>

Dado el mecanismo de operación, con un secretariado permanente mínimo cuyas funciones son de apoyo técnico a los cuerpos intergubernamentales, y que descansa en el ímpetu que cada país —al que le toque la presidencia temporal rotativa, y el ser sede de las reuniones de ministros y de líderes— le quiera dar al proceso, pronto se evidenció la dificultad casi insalvable de pasar de las declaraciones a las acciones. Por otra parte, se desató una competencia entre los gobiernos sede de las cumbres por hacer de cada encuentro un acontecimiento espectacular y trascendente. De la “declaración sobre la visión de los líderes económicos” en la isla Blake (1993) se pasó a la “resolución común” de Bogor (1994), luego a la “declaración para la acción” en Osaka (1995), de ahí a otra no menos rimbombante en Manila (1996): “de la visión a la acción”. No acabaría aquí la imaginación para bautizar las declaraciones venideras con títulos espectaculares, como se podrá ver líneas abajo.

La parte más crítica de la opinión periodística comenzó a calificar de intrascendente al foro del APEC, y no faltó quien encontrara un nuevo juego de palabras para sus iniciales: “A Perfect Excuse to Chat” (una excusa perfecta para charlar).¹¹ A pesar de todo ello, el interés por esta particular organización de la cuenca del Pacífico no ha menguado. Al contrario, las presiones de muchos países de la región por ingresar al club se hicieron notar desde la última ampliación del número de miembros, en 1993-1994, y las dificultades para llegar a acuerdos internos sobre quiénes deberían ser admitidos han sido tan grandes, que hubo que aplicar una moratoria de tres años antes de decidir el ingreso de tres nuevos miembros —Perú, Rusia y Vietnam—, lo que ocurrió en 1999, después de lo cual se decretó un nuevo congelamiento, por diez años, en lo referente a la participación de otros países o economías.

En el interior del APEC, el diálogo tampoco menguó y se avanzó algo en lo relativo a la organización funcional del órgano, sin que los gobiernos participantes permitieran que se creara una estructura burocrática internacional nueva. Como contrapartida, se multiplicaron los proyectos y programas de acción; al concluir 1996, en las sesiones de la cúspide de Manila, se adoptó un extenso documento, denominado Plan de Acción de Manila (MAPA), para intensificar el proceso de liberalización, más allá de lo concertado en el GATT/OMC, sobre la base de acciones unilaterales de liberalización y facilitación de comercio. Por otro lado, la cooperación económica

¹¹ Steward Goodings, “The Next Decade of APEC”, ensayo presentado en la Conferencia de Centros de Estudios APEC, en Auckland, Nueva Zelanda, 31 de mayo a 2 de junio de 1999. Para un análisis más detallado, véase Eugenio Anguiano, “Diez años del foro de cooperación económica en Asia-Pacífico (APEC)”, Anuario de Asia Pacífico 2000, El Colegio de México.

y técnica siguió creciendo, en términos de listas, hasta abarcar más de 320 proyectos distribuidos en los 13 campos sectoriales, y se abrieron temas como el de la interrelación entre alimentación, crecimiento económico, medio ambiente, energía y población.

En 1996, el interés del gobierno de México por el APEC fue elevándose gradualmente, sobre todo a medida que se acercaba el viaje del presidente de la república a la cumbre de Manila del mes de noviembre. Las secretarías de Relaciones Exteriores y de Comercio y Fomento Industrial participaron con mayor asiduidad en las reuniones de altos funcionarios, donde se preparaban los elementos del MAPA.

En febrero de ese año, en El Colegio de México había quedado formalmente establecido el primer centro de estudios del APEC del país —bajo el nombre de Programa de Estudios APEC—, que se creó a petición del secretario de Relaciones Exteriores, quien en septiembre de 1995 había escrito al presidente de esa institución de altos estudios pidiéndole que formara el centro citado, para responder a la recomendación de los líderes del APEC de noviembre de 1993, y en atención al “prestigio de la Institución”.¹²

Este retraso en el cumplimiento de uno de tantos compromisos adquiridos “voluntariamente” en el APEC (un año diez meses entre la decisión del APEC y la invitación del gobierno a El Colegio de México) se repetiría de varias formas en otras instancias, con muy variadas manifestaciones de improvisación. Por ejemplo, en la concurrencia a los grupos sectoriales, que en 1996 efectuaron ocho conferencias de ministros o similares en diversas partes del mundo, atendieron representantes mexicanos de forma casuística y sin aparente coordinación entre dependencias gubernamentales. Sobre todo, la que se requeriría entre las áreas responsables específicas y la cancillería o Secofi, estas últimas a cargo de hacer el seguimiento de los documentos que se elaboran colectivamente y que cada año aterrizan en la declaración conjunta de ministros y de líderes económicos del APEC.

Vale la pena relatar el caso del rubro de energía, donde la falta de coherencia en la acción del gobierno mexicano fue notable, aunque de consecuencias inocuas. En este campo se había avanzado mucho en el APEC, en cuanto a definir el balance de oferta y demanda de electricidad de las 18 economías de la región, incluida la mexicana,¹³ y se hicieron proyecciones

¹² Carta del secretario Ángel Gurría a Andrés Lira, del 21 de septiembre de 1995.

¹³ Regional Cooperation for Power Infrastructure: A Report to the APEC Energy Working Group, 15 de septiembre de 1995 (221 pp.). El trabajo fue coordinado por Australia, que presidía al grupo, y para desarrollarlo se valió de una “fuerza de tarea”, compuesta por los representantes más activos del mismo, y de un despacho internacional de abogados y consultores en energía

de las necesidades futuras, así como de los requerimientos de inversiones privadas para el desarrollo de fuentes primarias de energía: petróleo, gas natural, carbón, hidro y nucleoelectricidad. Los representantes mexicanos nunca atendieron los trabajos del grupo correspondiente, excepto cuando se presentó el documento final de diagnóstico y recomendaciones que sería remitido a los ministros de energía, cuya primera reunión se programó para agosto de 1996, en Sydney, Australia. El susto del funcionario de la Secretaría de Energía que atendió ese encuentro fue mayúsculo, al darse cuenta de que en el consenso alcanzado por el grupo de trabajo se hablaba de la activa y creciente presencia de intereses privados regionales en hidrocarburos y electricidad, y se recomendaba que se efectuaran los ajustes necesarios en la legislación de cada país para hacer posible esa participación de recursos privados. El representante mexicano propuso cambios a un texto que llevaba más de un año de preparación, sobre la base de que en México hay limitaciones constitucionales para la participación privada, nacional o extranjera, en petróleo y similares; pero se le explicó que era muy tarde para hacer modificaciones a un texto largamente discutido y que, en todo caso, lo adoptado allí, sujeto a la ratificación del encuentro ministerial, era, como todo en el APEC, un compromiso colectivo de cumplimiento voluntario (ni obligatorio, ni siquiera vinculante).

Ese grado de flexibilidad que tienen los acuerdos políticos del APEC hace que su trascendencia se pierda, y que la alta burocracia de muchos de los gobiernos que participan en ese organismo se preocupe poco en realizar un cuidadoso seguimiento y una coordinación interna de lo que ocurre en los numerosos grupos de trabajo, talleres y reuniones sectoriales ministeriales del foro. En el caso de México, este descuido alcanzó proporciones grotescas, por lo menos en los dos primeros años de participación del presidente Zedillo en las cumbres del APEC.

El autor de este capítulo vivió de cerca un episodio que refleja cuál era el interés político y la preparación habida en lo relativo al APEC. A fin de darle un respaldo moral, ya que uno presupuestal no era posible, al recién creado Programa de Estudios APEC, se invitó a su coordinador para que formara parte de una reducida comitiva de empresarios y representantes del sector privado que acompañó al presidente Ernesto Zedillo a una gira por Asia Oriental, que incluía Manila, a donde el presidente se dirigía para participar en la cuarta cumbre del APEC. En una conversación informal que se suscitó en la primera escala técnica del viaje, en el aeropuerto de An-

asentado en Australia. El gobierno de este país financió el estudio, que se nutrió de estadísticas disponibles en instituciones especializadas.

chorage, Alaska, entre un pequeño grupo de personas, el presidente de la república describía, a pregunta expresa del presidente del Consejo Coordinador Empresarial (CCE), cómo se había desarrollado un año antes el diálogo entre los líderes de Asia-Pacífico, en Osaka, que fue el primero al que asistió el doctor Zedillo.

Cuando el mandatario relataba un breve diálogo que había tenido en esa reunión con el “presidente de Taiwán”, este autor se permitió señalar la imposibilidad de la participación del jefe de Estado o de gobierno de esa isla, debido al veto chino y al acuerdo político, habido desde 1991, de que Taiwán sólo podría participar en el APEC bajo el nombre de Taipei chino, y que no podría haber dos presidentes representando a la vez a un mismo Estado-nación. La reacción del presidente Zedillo fue ratificar que él había hablado con el presidente taiwanés, el mismo —dijo— que había ganado recientemente las elecciones, y recurrió al respaldo de su canciller Ángel Gurría para confirmar que así había ocurrido; hubo unos momentos de embarazoso silencio, ya que el señor Gurría hizo como si no hubiera escuchado, hasta que el presidente del CCE introdujo otro tema que, afortunadamente, desvió la charla hacia otras cosas.

Con quien quizá platicó el presidente fue, en todo caso, con el magnate Koo Chen-fu, empresario y miembro del comité permanente central del Guomindang, el partido que gobierna la isla de Taiwán desde 1949, y quien representó a Taipei chino en la cumbre de Osaka.

La falta de una cuidadosa preparación en cuanto a quiénes son, en un momento dado, los interlocutores del presidente de la república no necesariamente significa que los asuntos de fondo estén igualmente descuidados.¹⁴ Al término de la reunión cumbre de Subic, Filipinas, donde se congregaron los 18 representantes del APEC, el presidente Zedillo concedió una conferencia de prensa en la que hizo una amplia explicación a los periodistas nacionales tanto de los temas centrales del foro, como de los avances y las resoluciones adoptadas ahí. En esa conferencia de prensa destacó un tema fundamental: el de cómo compensar a los países o economías que liberalizan su comercio exterior en forma unilateral, y lo hacen no sólo entre los miembros del club, sino que ofrecen otorgar los beneficios de esa liberalización a terceras naciones.

Textualmente dijo el presidente:

¹⁴ Aunque en el caso de quién es quién en Taiwán y cuál es el delicado equilibrio político entre éste y la República Popular China, cuando ambos participan en algún organismo o acto internacional, el saber exactamente si un determinado interlocutor es jefe de Estado o líder empresarial constituye un elemento fundamental de diplomacia y de política exterior.

Partiendo del reconocimiento de que la Organización Mundial de Comercio debe ser el foro por excelencia para impulsar la liberalización global, propuse que era muy importante que la OMC realmente apresurara los procesos en marcha, y fuera vislumbrando otras avenidas de liberalización; ya que de otra manera, muy pronto, veríamos agotado en el seno del APEC los mecanismos que hemos venido impulsando en los últimos años. ¿Por qué sostengo esto? Tarde o temprano los países que participamos en el APEC tenemos que plantearnos la pregunta de si los esfuerzos unilaterales que estamos haciendo hacia terceros países que no participan en el APEC no debieran tener un elemento de reciprocidad.¹⁵

El trasfondo de esa declaración de prensa fue que, en el diálogo a puerta cerrada entre los líderes del APEC, se produjo un primer debate sobre cómo avanzar más rápido, a partir de enero de 1997, hacia el cumplimiento del plan de acción de Manila. Gobiernos como el de los Estados Unidos planteaban el problema de que, sin un calendario específico de desgravaciones arancelarias, el APEC no podría ir más allá, en las ofertas de liberalización, que lo concedido por cada economía en lo individual, que básicamente era lo comprometido en la Ronda Uruguay del GATT en 1993. El otro aspecto preocupante era el efecto de los “participantes gratuitos” (free riders) en cualquier liberalización que el APEC efectuara de manera no discriminatoria (es decir, abierta a terceros países).

En 1997 le tocó al gobierno canadiense asumir la dirección del APEC y organizar la novena conferencia ministerial (exteriores y comercio) y la cumbre de líderes. Éstas ocurrieron el 21 y 22, y el 25 de noviembre, respectivamente, en Vancouver. La participación del presidente Zedillo en esa ocasión fue preparada más cuidadosamente que las dos anteriores, toda vez que México y Chile llevaban un punto de vista contrario a la idea propuesta en Vancouver de lanzar un paquete de liberalización sectorial adelantada, con 15 grupos de productos, de los cuales nueve serían liberalizados en 1998 y en el siguiente año los seis restantes.¹⁶ En la declaración de líderes —denominada “Conectar a la comunidad del APEC”— se aprobó la liberalización voluntaria parcial y adelantada, pero México y Chile se excluyeron explícitamente de ella; dos años después, ese paquete sectorial se

¹⁵ “Versión estenográfica de la relatoría ofrecida por el presidente Ernesto Zedillo, en torno al contenido de las conversaciones de la IV Reunión de Líderes del Foro de Cooperación Económica para Asia y el Pacífico (APEC), celebrada en esta ciudad”, Manila, Filipinas, 25 de noviembre de 1995, p. 3, <http://www.presidencia.gob.mx/>

¹⁶ Los primeros nueve eran: bienes y servicios ambientales; pescado y sus productos; productos forestales; equipo e instrumental médico; reconocimiento mutuo de los acuerdos de telecomunicaciones que se negociaban en la OMC; sector de energía; juguetes; gemas y joyería, y productos químicos.

transfería a la OMC, para la supuesta ronda del milenio, porque finalmente no pudo concretarse en el APEC su ejecución.

Para las reuniones de Vancouver, el gobierno canadiense organizó una serie de actividades paralelas; entre ellas foros abiertos de discusión y foros estudiantiles, a los que se invitó a hablar a varios de los líderes nacionales que participaban en la cumbre. El presidente Zedillo encabezó un seminario sobre minería, que se celebró un día antes de la suscripción de la declaración de líderes del APEC, y en el cual participaron representantes de alrededor de 40 empresas mineras canadienses y empresarios mexicanos.

En las subsiguientes reuniones de líderes del APEC —Kuala Lumpur, Malasia, noviembre de 1998, y Auckland, Nueva Zelanda, septiembre de 1999— el presidente Zedillo tuvo actuaciones más notorias y destacadas por los comunicados oficiales de prensa. En primer lugar, se anunciaron con anticipación las reuniones bilaterales que el presidente tendría con algunos de sus colegas, al margen del cónclave colectivo. Así, en Malasia se entrevistó con el presidente de Chile y con los primeros ministros de Nueva Zelanda, Canadá, Singapur y Tailandia. En Auckland repitió los encuentros con el presidente Eduardo Frei, y con los primeros ministros Jean Chretien (Canadá), Go Chok Tong (Singapur) y Chuan Leekpai (Tailandia), pero agregó uno con el presidente de Filipinas (Joseph Ejercito Estrada). Dictó conferencias ante grupos de empresarios y, en los comunicados oficiales de prensa, se dio una síntesis de las posiciones que apoyó el presidente Zedillo dentro del cónclave de líderes.

El foro del APEC mostró, desde fines de 1997, un nuevo punto débil; su incapacidad para concertar acciones trascendentes en caso de alguna emergencia, como lo fue la crisis económica que comenzó en Tailandia en el segundo semestre de ese año, y luego se trasmitió a todas las economías de Asia, en especial a las más dinámicas. A pesar de que el problema de los mercados financieros se discutió en las reuniones regulares de ministros y líderes, y en las especiales de ministros de finanzas del APEC, lo más que se logró fue refrendar la confianza en que los beneficios de la globalización del capital son mayores que los costos causados por crisis recurrentes, y en referir posibles soluciones a otras instancias políticas y económicas: Club de París, FMI, Banco de Liquidaciones de Basilea y otros.

También hizo su aparición el factor político en las deliberaciones internas del grupo APEC, a pesar de que éste pretendía evitar temas que tienen sus propios espacios de discusión en otras instancias. En 1997, la delegación estadounidense, que nuevamente iba encabezada por el vicepresidente Al Gore, porque Clinton tuvo que quedarse en casa a seguir los debates en el Congreso sobre un posible juicio político en su contra, levantó el asunto de la purga de Anwar Ibrahim, el ex vicepresidente de

Malasia y otrora protegido de Mahathir Mohamad, haciendo una apología de la democracia y respaldando a quienes veían en el encarcelamiento del ex delfín un burdo caso de imposición autoritaria. Fuera del enojo causado al gobierno malasio por dicha intromisión, no hubo mayores repercusiones de la actitud asumida por los Estados Unidos en esa ocasión.

En cambio, en 1999, cuando estaba en su punto más crítico la crisis de Timor Oriental, Washington se empleó a fondo en Auckland, a fin de obtener en una reunión informal y a puerta cerrada de ministros de relaciones exteriores, previa a la cumbre de líderes del APEC, el pleno respaldo para obligar al gobierno de Indonesia a pedir la intervención de una fuerza internacional de paz, organizada y comandada por Australia, que detuviera la matanza en Timor. Madelene Albright no sólo logró introducir un tema fuera de la agenda económica ordinaria, lo que era considerado como tabú, sino que utilizó a sus colegas, entre los que estaba la canciller de México, Rosario Green, para trabajar los "detalles de una fuerza de paz internacional para Timor Oriental, que sería luego autorizada por las Naciones Unidas".¹⁷

CONCLUSIÓN

La participación de México en el foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico se definió de manera circunstancial y no como un objetivo que buscara el gobierno. El hecho de que se negociara en 1992 un tratado de libre comercio de nuestro país con los Estados Unidos y Canadá, dos naciones fundadoras del APEC, obligó a que al siguiente año se invitara a México para que formara parte de esa agrupación, incluso antes que a Chile, la única otra nación latinoamericana que había mostrado interés en esa organización, y que tiene vínculos comerciales más fuertes que México con la región asiática del Pacífico.

El gobierno del presidente Ernesto Zedillo se encontró simplemente con un *fait accompli*, y consideró al APEC como un foro más al que tendría que asistir el jefe del Ejecutivo una vez al año, pero sin realmente derivar de ello la necesidad de estructurar una política o una acción diplomática específica para ese grupo, con cuyos miembros del otro lado del Océano Pacífico tenía México escasos contactos, con excepción de Japón, China, Corea del Sur y Filipinas. Fue en la Secretaría de Relaciones Exteriores donde se hicieron algunos cambios en su organización operativa para in-

¹⁷ Asia 2000 Yearbook, Far Eastern Economic Review, Hong Kong, p. 41.

emir, entre las funciones regionales y en la subdivisión geográfica de direcciones, una que se ocupara de Asia-Pacífico.

La crisis económica con la que se inició el sexenio de Ernesto Zedillo no dio pie para que se razonara una estrategia con respecto a ese “conjunto-disjunto” que es la agrupación de naciones del APEC. El carácter que le dieron sus 12 miembros fundadores —de ser una asociación que evita formar un bloque económico y pretende alcanzar una plena liberalización y facilitación del comercio y las inversiones entre las economías miembros, pero abierta a terceros países, más el propósito de estimular la cooperación económica y técnica en numerosos sectores, todo ello a través de compromisos no obligatorios— ha convertido al APEC en un ente *sui generis*, generador de planes y proyectos de acción, cuya ejecución es voluntaria y no la vigila ningún órgano ejecutor colectivo.

En un principio, el modelo de organización regional adoptado por el APEC se parecía al de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), cuyo origen es el programa de reconstrucción europea de los primeros años de la segunda posguerra mundial, y que actualmente cuenta con 29 miembros, incluido México, cuyo ingreso tuvo lugar en mayo de 1994; no obstante, la OCDE cuenta con un secretariado y varios órganos subsidiarios que forman una estructura burocrática y funcional mucho más grande y sofisticada que la del APEC, y los objetivos de aquella son también muy diferentes de los de éste. Tampoco tiene el APEC similitudes con la Unión Europea, que sí es un organismo formal de integración, y que se encuentra en una etapa más avanzada en cuanto al concepto de comunidad regional.

El papel del APEC, de coadyuvar a una liberalización comercial y financiera global a través de la OMC, donde las concesiones se negocian sobre la base de un *quid pro quo*, hace de aquel foro una especie de cónclave donde una parte de las naciones miembros están también en la OMC, y otras están tramitando su ingreso a ella. Dicho cónclave sirve para lograr acuerdos que ayuden a las negociaciones comerciales multilaterales de la OMC, o para respaldar el inicio de una nueva ronda. Pero como en el APEC hay un tercer pilar, relacionado con algo mucho más ambicioso que la mera liberalización económica, que tiene que ver con la cooperación para el desarrollo y la construcción de un concepto comunitario en Asia-Pacífico, entonces lo que está en juego es mucho más que un mero cónclave político.

En estas circunstancias no es de extrañar la ausencia de una visión clara del gobierno mexicano sobre qué frutos o ventajas se espera obtener del APEC. Dado el “estilo personal” de gobernar de Ernesto Zedillo, que entiende la política exterior como casi exclusivamente una acción comercial y de suscripción de acuerdos de libre comercio, es explicable que el APEC

haya sido considerado apenas un espacio más para hablar a favor del liberalismo económico, pero no una opción para fincar, en el mediano o largo plazo, una relación de intereses múltiples con naciones que ocupan un lugar de importancia muy menor en las prioridades de la política de la actual administración, pero que desempeñan un papel cada vez más decisivo en la economía mundial, y en los factores que determinan la estabilidad y paz internacionales.

Por otro lado, el proceso puesto en marcha en el foro del APEC apunta a la adopción de consensos de la mayor trascendencia económica y política que pueda adoptar grupo regional alguno, aunque se trate de planes y proyectos. El solo hecho de que estén programadas reuniones cumbre para los próximos cinco años compromete al próximo gobierno a continuar los trabajos relacionados con el APEC, ya que el calendario es como sigue: Brunei asume la coordinación y sede de las reuniones ministerial y de líderes de 2000, y, como ambas se efectuarán en noviembre, Zedillo asistirá todavía como presidente mexicano en funciones; en 2001 le toca a la República Popular China; en 2002, a México; luego, a Tailandia en 2003, y a Chile, en 2004.

En suma, aunque la política hacia el foro del APEC haya sido improvisada, la participación de México, incluso con la responsabilidad de dirigir y organizar las conferencias centrales de 2002, está comprometida más allá de la duración del actual sexenio. El gobierno que venga heredará, como el de Ernesto Zedillo, un tema de política exterior que demanda algo más que una presencia protocolaria anual.