

ASIA Y ÁFRICA ACTUALES

APEC: PASADO, PRESENTE... ¿Y CUÁL FUTURO?

JUAN JOSÉ RAMÍREZ BONILLA

El Colegio de México

Durante la segunda semana de noviembre de 2009, Singapur fue el escenario de las principales reuniones¹ del foro *Asia Pacific Economic Cooperation* (APEC). La celebración de “APEC Singapur 2009” tuvo una importancia particular debido a circunstancias derivadas tanto de la dinámica interna del foro como de los contextos regional y global.

Entre las circunstancias internas del foro destacan dos: por un lado, APEC cumplió 20 años de haber sido instituido; por el otro, está a tan sólo un año de la fecha indicada en las “Metas de Bogor” para que los gobiernos de los países industrializados pongan en práctica, bajo el principio del regionalismo abierto, la liberalización comercial y financiera unilateral; hasta ahora, nadie parece dispuesto a acatar el acuerdo establecido en la ciudad indonesia en 1994 y los gobiernos asociados en APEC deberán aceptar un rotundo fracaso político en una materia que fue el *leit motiv* del foro durante los últimos 15 años.

Entre los aspectos regionales y globales sobresale la coincidencia temporal de la fase de recuperación económica, consecutiva a la crisis financiera de 2008, y la entrada en vigor del Área de Libre Comercio *Association of South East Asian Nations* (ASEAN)-China. El punto es crucial, pues ante el seguro fracaso en el campo de la liberalización comercial y financiera

¹Nos referimos a la 21ª Reunión Ministerial (11 y 12 de noviembre), la Cumbre CEO (Chief Executive Officer) de APEC (13 y 14 de noviembre) y la 17ª Reunión de los Líderes Económicos de APEC (14 y 15 de noviembre de 2009).

unilateral, ante la incapacidad para crear las condiciones políticas necesarias para instaurar un Área de Libre Comercio de Asia Pacífico y ante las complicaciones estructurales de la Organización Mundial del Comercio para llevar a término las negociaciones centradas en la Agenda del Desarrollo de Doha, los acuerdos comerciales bilaterales o multilaterales siguen siendo el principal recurso de los gobiernos para garantizar la eliminación o, cuando menos, la reducción de las barreras al libre flujo de bienes, servicios y capitales. Con ello, la liberalización comercial y financiera, es decir la principal razón de ser de APEC desde 1994, es puesta en entredicho, dentro y fuera del foro.

En ese sentido, este texto tiene dos objetivos centrales. El primero, desarrollado al inicio del texto, consiste en destacar las principales líneas de fractura de un foro que se propone informal y laxo. El segundo consiste en analizar los principales problemas del foro, en vísperas de la primera fecha perentoria establecida por las Metas de Bogor; entre esos problemas destacan tanto el fracaso en el cumplimiento de dichas metas como la diversificación de una agenda que rebasa el proyecto original del foro.

Un pasado determinado por tensiones y fricciones

Al inicio, APEC fue concebido como *un foro informal de diálogo y consulta sobre temas de cooperación* entre gobiernos del este de Asia (Japón y República de Corea), del sudeste de Asia (Brunei, Filipinas, Indonesia, Malasia, Tailandia y Singapur) y de Oceanía (Australia y Nueva Zelanda). De allí, la denominación geográfica original *Asia Pacific*. Esta denominación reflejaba un doble voluntarismo de los gobiernos australiano y neocelandés: por un lado, expresaba su deseo de ser aceptados como socios de los gobiernos de los pujantes países del este y del sudeste asiáticos y, por el otro, reflejaba el anhelo de que Australia y Nueva Zelanda fueran reconocidos como parte del continuo insular del Sudeste asiático y, por esa vía, de la región asiática del Pacífico.

La administración de Bush padre no quiso quedar marginada del proyecto y, como suele hacerlo, el gobierno estadou-

nidense terminó imponiendo no sólo su participación en el foro, sino también la del canadiense, su socio en el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos. Con ello, el carácter regional del foro fue violentado para convertirlo en una iniciativa interregional entre Asia del Pacífico y América del Pacífico. Pese a ello, el nombre original del foro *Asia Pacific Economic Cooperation* se mantuvo, indicando de manera vaga la confluencia de actores provenientes de Asia del Pacífico.²

La influencia política del gobierno estadounidense pronto polarizó los gobiernos participantes en el foro en dos grupos: a) los gobiernos de países asiáticos y, b) los de países anglosajones. Las diferencias entre unos y otros versaban sobre la forma de entender la organización de la producción capitalista: unos, partidarios de la regulación económica gubernamental; otros, adeptos de un liberalismo basado en la sumisión de la economía al libre juego de la oferta y de la demanda. Sobre esa base, cada grupo defendió su propia concepción sobre la estructura institucional del foro; unos favorables a una estructura informal laxa, otros inclinados a establecer mecanismos institucionales tendientes a imponer decisiones vinculantes.

Dos grupos de gobiernos dominantes

En 1989, con bombos y platillos, los 12 gobiernos mencionados anunciaron la creación de APEC. Posteriormente, la membresía del foro fue ampliada y esa ampliación se desarrolló siguiendo tres líneas de acción: la primera correspondió a la casi compleción de la membresía de gobiernos provenientes de la región asiática del Pacífico, en 1991, con la aceptación de las entonces llamadas “tres chinas”: la República Popular China (RPCh), la República de China (Taiwan) y Hong Kong. La segunda línea de acción dependió de los intereses particulares de miembros prominentes del foro, y así, en 1993, el gobierno australiano

²En términos estrictos, en español, la denominación *Asia Pacific* debía ser traducida como “Asia del Pacífico”; sin embargo, desde el principio fue adoptado el anglicismo “Asia Pacífico”, con todas las imprecisiones geográficas y políticas que el mismo implica.

apadrinó al de Papúa Nueva Guinea, Estados Unidos apadrinó al de México (su tercer socio en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, TLCAN). En 1998, los gobiernos del Sudeste asiático hicieron lo propio en el caso de Vietnam (cuando éste se incorporó a la ASEAN) y Perú de Fujimori por parte de Japón. La tercera línea de acción correspondió a los gobiernos de Chile y de la Federación Rusa, los cuales fueron prácticamente aceptados por méritos propios, en 1994 y 1998 respectivamente.

Ahora bien, desde 1998, los gobiernos asociados a APEC decidieron establecer una moratoria para aceptar a nuevos miembros; ese aplazamiento ha sido renovado en diferentes momentos y, durante APEC Australia 2007, los “líderes económicos” decidieron retomar la discusión sobre la aceptación de nuevos miembros hasta 2010. El punto no deja de ser importante, pues deja entrever dos aspectos relevantes:

- El primero atañe a las dificultades internas del foro para poner en práctica una agenda en la cual la cooperación económica y técnica —es decir, el objetivo inicial— ha sido relegada, debido a la prioridad otorgada a la liberalización [y facilitación] comercial y financiera, así como a la inclusión de un sinnúmero de temas de carácter político. Ante esas dificultades, y en el afán de presentar una imagen de responsabilidad política, los miembros del foro han adoptado una suerte de inmovilismo en relación a la expansión geográfica de APEC.
- El segundo remite a la dinámica de los principales proyectos de integración regional en curso; en ese sentido, el inmovilismo establece una semejanza formal con la dinámica del Área de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN); así, si bien los tres gobiernos participantes en este proyecto han establecido, cada uno por su lado, múltiples acuerdos comerciales bilaterales o multilaterales, éstos no han desembocado en la ampliación geográfica del ALCAN; de la misma manera, pese a la proliferación de Áreas de Libre Comercio (ALC), en los cuales participan los gobiernos asociados en APEC, la membresía del foro tampoco ha sido ampliada. Con ello, queda establecido un contraste entre los proyec-

tos estáticos de APEC y ALCAN, por un lado, y el proyecto dinámico de la Unión Europea por el otro.

En todo caso, la inclusión forzada de los gobiernos estadounidense y canadiense desnaturalizó el proyecto inicial de APEC: en vez de un foro de discusión y diálogo para gobiernos de países situados en una misma región geográfica continua, la influencia política del gobierno estadounidense sobre los de Australia y Nueva Zelanda se cristalizó en dos grupos de gobierno: 1) el anglosajón, encabezado por el gobierno estadounidense y 2) el asiático sin una cabeza de fila debido a la renuencia del gobierno japonés a colmar las expectativas de sus vecinos de la región asiática del Pacífico.

Se trata de dos grupos con formas diferentes de entender e intervenir en los procesos económicos. Así, los anglosajones privilegian el libre mercado como mecanismo regulador de la economía capitalista y la globalización concomitante. Por su parte, los asiáticos consideran la oferta y la demanda como guías para la acción reguladora de los actores económicos, públicos y privados, en los ámbitos doméstico y global; en el doméstico, los éxitos económicos asiáticos son explicados por esa intervención reguladora; en el global, los asiáticos conciben y practican un regionalismo en diferentes escalas, susceptible de minimizar los efectos nocivos de un sistema global caótico y carente de mecanismos regulatorios.³

La aceptación de los gobiernos de Chile, Federación Rusa, México y Perú hasta ahora no ha modificado en un ápice el equilibrio inestable entre anglosajones y asiáticos, instaurado desde el establecimiento de APEC. Por el contrario, la existencia de mecanismos de concertación entre asiáticos (*ASEAN*, *ASEAN + 3*, *East Asia Forum*) y la inexistencia de dispositivos análogos entre americanos en general, o latinoamericanos en particular, tan sólo ha reforzado la división original y a ella se ha añadido el

³No es de extrañar que, desde 2001, cuando la recesión de la economía estadounidense indujo la recesión global, los gobiernos asiáticos hayan puesto el acento e introducido en la agenda de APEC el tema del encauzamiento del proceso de globalización [*to help shape the global Economy*] y, más recientemente, la limitación de los efectos sociales de la globalización.

heteróclito grupo rusolatinoamericano, carente de peso político real dentro del foro.

Esta situación *sui generis*, “un foro, dos grupos principales de gobiernos”, determina y explica las tensiones que trabajan tanto la estructura organizativa como la agenda de APEC. Estos aspectos serán analizados en el apartado siguiente y en la segunda parte de este texto.

Dos concepciones sobre la estructura organizativa del foro

Como hemos señalado, inicialmente APEC fue concebido como un foro intergubernamental de diálogo y consulta en temas de cooperación económica y técnica; en gran medida, el proyecto original descansaba sobre el denominado *ASEAN way*, o sea la forma de negociar en ASEAN. Por tanto, el proyecto original de APEC estuvo marcado por tres adjetivos:

- a) Informal; los convocantes no deseaban crear una nueva estructura regional multilateral y para ello instauraron la Reunión Ministerial⁴ como mecanismo privilegiado para el diálogo y la consulta.
- b) Consensual; para limitar las tensiones, fricciones o confrontaciones características de todos los organismos multilaterales formales, se adoptó el consenso como forma única para adoptar decisiones colectivas.
- c) No vinculante; para no desvirtuar la vocación general de diálogo y consulta, los participantes tenían la libertad de poner o no en práctica cualquier decisión alcanzada mediante el consenso. La Reunión Ministerial, con la participación de los ministros de asuntos exteriores y de comercio, sería la principal instancia de diálogo y de consulta.

Pronto, los estadounidenses entorpecieron el funcionamiento del círculo virtuoso que tan redituable había sido para la ASEAN. En efecto, desde 1991, los representantes de la adminis-

⁴Desde entonces, en el *Ministerial Meeting* participan los ministros de economía y de asuntos exteriores de los gobiernos participantes en APEC.

tración de Bush padre propusieron la creación de un secretariado para “garantizar” la coordinación del foro; los gobiernos del Sudeste asiático protestaron por la tentativa de violentar la informalidad del mismo, pero terminaron plegándose ante el ofrecimiento de los singapurenses de acoger de manera permanente el secretariado de APEC.⁵

En respuesta y siguiendo la tradición asiática, los gobiernos del Pacífico asiático propusieron la creación de un grupo de sabios. Su finalidad sería definir la agenda de las actividades incipientes de APEC; así, en 1993, el *Eminent Persons Group* (EPG) fue instituido y desarrolló tres temas centrales del foro: “el regionalismo abierto”, basado en la puesta en práctica de las decisiones del foro de manera unilateral, voluntaria y en beneficio tanto de miembros como de no miembros de APEC; “la creación de una comunidad de economías del Pacífico” como el principal objetivo del foro; la participación formal de actores sociales extragubernamentales —empresarios y académicos—. Con esta última propuesta, el EPG esperaba instaurar el triángulo “gobierno/empresarios/academia” tan redituable en las experiencias asiáticas exitosas. Sin embargo, con sus propuestas violentaba los principios originales del foro: con una finalidad tan específica como la comunidad de economías de la región trascendía de la cooperación económica y técnica a la cooperación política; con la incorporación de empresarios y académicos violentaba la informalidad y el carácter gubernamental del foro.

En 1993, la administración del presidente Clinton tuvo la responsabilidad de organizar en Seattle la reunión ministerial y aprovechó la oportunidad que le ofrecía el EPG, por contradictorio que parezca, para imponer mediante el consenso instancias tendientes a dar mayor formalidad al foro. Por lo tanto:

- Convocó a una reunión de jefes de Estado o de gobierno con el fin de dar mayor peso político a las decisiones adoptadas en el foro. El gobierno malasio fue el portavoz de los asiá-

⁵ Cfr. Juan José Ramírez Bonilla, “APEC: ¿al filo de la navaja?”, en Romer Cornejo (ed.), *Asia Pacífico 1996*, México, El Colegio de México, 1996, pp. 49-62.

ticos para protestar por una iniciativa que también atentaba contra la informalidad original del foro y, además, fue el único consecuente con la protesta: Mohamad Mahathir, entonces primer ministro, se abstuvo de participar en la reunión.

El gobierno de la RPCh, por su parte, también protestó ante la posibilidad de que el gobierno de la República de China fuese representado y, por lo tanto, reconocido tácitamente como el gobierno de un país independiente. La respuesta a las protestas chinas fue, a la vez, eufemística y política. Eufemística porque en APEC fue adoptada una jerga apegada a las exigencias chinas: se dejó de hablar de países y de gobiernos, para mencionar tan sólo “economías”; los jefes de Estado y de gobierno fueron bautizados como “líderes económicos”; la reunión de jefes de Estado y de gobierno fue denominada “Reunión Informal de Líderes Económicos”; el gobierno de la República de China siguió siendo considerado miembro del foro, pero bajo la denominación “Taipei chino” (*Chinese Taipei*). Fue una decisión política porque pese al reconocimiento del Taipei Chino, el presidente de la República de China no fue aceptado y jamás ha participado en la “Reunión Informal de Líderes Económicos”.

- Mediante sendas declaraciones *ad hoc*, los líderes económicos también decidieron incorporar representantes empresariales y académicos a las actividades del foro; con el tiempo, fueron instituidos *APEC Business Advisory Council* (ABAC) y *APEC Study Center International Consortium* (APEC-SCIC).

Tanto ABAC como APEC-SCIC perduran hasta ahora; sin embargo, la presencia de los centros de estudios APEC es exigua en el mar de actividades del foro y como resultado, ejercen una influencia limitada sobre la orientación política del mismo. En contraste, desde 1995, cuando fue instituido ABAC, el foro empresarial ocupa un espacio privilegiado en la estructura de APEC, al punto que, desde 1996, entre la Reunión Ministerial y la Reunión de Líderes Económicos se lleva a cabo el encuentro denominado *APEC CEO Summit*, o sea la reunión de los representantes empresariales con los

líderes económicos. Las propuestas presentadas por ABAC con frecuencia se recogen en las declaraciones de los líderes, aunque no necesariamente vayan seguidas por medidas prácticas al respecto.

Después de 1993, el proceso de institucionalización formal del foro marcó un compás de espera; en 2005, ante las dificultades derivadas, tanto de la puesta en práctica de la liberalización comercial y financiera como de una agenda extremadamente diversificada, se inició la discusión sobre la reforma del foro; en 2007, el foro decidió crear una *APEC Policy Unit* (APEC-PU) e instituir un Director Ejecutivo del secretariado por un periodo determinado, encargado de la coordinación de las actividades del Secretariado. La APEC-PU fue inmediatamente instituida; en cambio, la designación del Director Ejecutivo del Secretariado permanecía, cuando menos hasta noviembre de 2009, poniendo en evidencia los límites de las decisiones consensuales no vinculantes.

En resumen, la naturaleza institucional del foro ha sido una segunda línea de fractura entre los dos grupos principales de gobiernos de APEC: el anglosajón y el asiático. El primero, favorable a la institucionalización de un foro vinculante, está orientado a la liberalización comercial y financiera; el segundo, interesado en un diálogo no vinculante abocado a la cooperación económica y técnica. Sin embargo, tanto la dinámica propia del foro como la evolución del sistema global terminaron por diversificar la agenda y deslizar el diálogo de la cooperación económica y técnica a la liberalización comercial y financiera, en un primer momento y, en una segunda fase, a la cooperación política en múltiples temas.

Un presente marcado por un fracaso político mayor

El fracaso de la liberalización comercial y financiera

La primera Reunión Informal de Líderes Económicos también marcó un punto de inflexión en la agenda del foro: la vocación inicial del foro era el diálogo y la consulta informales en temas

de cooperación económica y técnica. En 1993, a partir de las propuestas de la Environmental Products Guide (EPG), la administración de Clinton retomó la creación de la comunidad de economías del Pacífico como la finalidad última del foro, considerando la liberalización de los flujos comerciales y financieros como el medio idóneo para alcanzar dicho objetivo. En esa época, Asia del Pacífico se encontraba en pleno auge económico, mientras la economía estadounidense entraba en el segundo año de una fase de expansión económica que habría de extenderse hasta 2001; el contexto era, en consecuencia, propicio para acoger la propuesta de la liberalización comercial y financiera; sobre todo, si la puesta en práctica de la misma era voluntaria.

En 1994, el gobierno indonesio, el más pro estadounidense en el Sudeste asiático, tuvo la responsabilidad de organizar la siguiente reunión ministerial y, para no ser menos que su contraparte estadounidense, también convocó la II Reunión Informal de Líderes Económicos. De manera consensual, los indonesios lograron la adopción de los denominados, unas veces *Bogor Goals* y, en otras ocasiones *Bogor Agenda*; con ellas se propuso que, bajo el principio del regionalismo abierto, la liberalización comercial y financiera fuese puesta en práctica en las economías desarrolladas de APEC en 2010; en el caso de las economías en desarrollo, la fecha comprometida fue 2020.

Nótese que las metas de *Bogor* tan sólo constituían un medio para alcanzar el principal fin del foro adoptado en 1993: la creación de una comunidad de economías del Pacífico; sin embargo, con el tiempo y a fuerza de repetición, las metas de *Bogor*, es decir el medio para alcanzar un fin específico, terminó por convertirse en el fin último del foro. Ahora, a un año de la fecha fatídica, ese acto de prestidigitación política pesa sobre todos los gobiernos de las economías desarrolladas y ninguno parece dispuesto a acatarlo.

En 1995, ante la importancia acordada a la liberalización comercial y financiera, los japoneses intentaron restablecer la cooperación económica y técnica en la agenda del foro; de manera inteligente propusieron un tercer tema que tiende a mediar entre la liberalización y la cooperación; esto es, la facilitación comercial y financiera. Dicho de otra manera, los

japoneses proponían canalizar la cooperación económica y técnica hacia su campo específico y así contribuir gradual y progresivamente a su liberalización. El resultado de las reuniones de ese año fue la denominada *Osaka Action Agenda* (OAA), basada en los “tres pilares de APEC”: la cooperación económica y técnica, la facilitación y la liberalización comercial y financiera. Pese a ello, la prioridad fue otorgada a la liberalización, que de acuerdo con los líderes económicos debía ser “sostenida y progresiva”, así como “consistente con el Acuerdo de la OMC”.⁶ Con el fin de garantizar el carácter “sostenido y progresivo” de la liberalización comercial y financiera, los líderes económicos decidieron establecer los *Individual Action Plans* (IAPS):

En la Agenda de Acción [de Osaka], acordamos establecer un conjunto de principios fundamentales para guiar el logro de nuestra liberalización y facilitación: minuciosidad, consistencia con la OMC, comparabilidad, no discriminación, transparencia, resistencia [*standstill*], inicio simultáneo, proceso continuo, calendarios diferenciados y cooperación. Hemos encomendado a nuestros ministros y oficiales empezar inmediatamente la preparación de Planes de Acción, concretos y sustantivos, para ser sometidos a evaluación, durante la Reunión Ministerial de 1996, en Filipinas. La puesta en práctica total de los Planes de Acción comenzará en enero de 1997 y será revisada anualmente.⁷

En 1996, los filipinos se mantuvieron en sintonía con los japoneses y, sobre la base de la OAA, propusieron el *Manila Action Plan for APEC* (MAPA), el cual tiende a desarrollar acciones en el marco de los tres pilares de APEC y a la vez privilegia la liberalización comercial y financiera. En palabras de los líderes económicos: “MAPA contiene los primeros pasos de un proceso evolutivo de liberalización comercial y financiera, progresivo e integral, orientado a la realización de las metas de *Bogor*, en 2010 y 2020, de acuerdo con la Agenda de Osaka”.⁸ Debido a la institucionalización de ABAC y a la decisión de los ministros

⁶ “Ensuring that APEC remains consistent with the WTO Agreement, we will achieve trade and investment liberalization steadily and progressively”, *1995 Leaders’ Declaration*, Osaka, Japón, 19 de noviembre de 1995.

⁷ *Idem*.

⁸ *1996 Leaders’ Declaration*, Subic, Manila, 25 de noviembre de 1996.

de economía de incorporar el sector privado a la revisión de los IAPS, los líderes decidieron postergar para 1997, la revisión conjunta de dichos planes; pero, con el fin de continuar con el proceso “progresivo” de liberalización comercial también acordaron:

instruir a nuestros ministros [de comercio] para identificar sectores, donde la liberalización temprana y voluntaria [*early voluntary liberalization*] tendría un impacto positivo sobre el comercio, las inversiones y el crecimiento económico en las economías individuales de APEC, así como en la región y para presentarnos sus recomendaciones sobre la manera de realizar [la liberalización temprana y voluntaria].⁹

En 1997, cuando las economías de Asia del Pacífico atravesaban la fase más aguda de la crisis asiática de 1997-1998, los canadienses volvieron a privilegiar la liberalización comercial y financiera. La definición de los lineamientos para los IAPS retardó la iniciativa; en cambio, en la Reunión Ministerial fueron presentados los pasos concretos a seguir mediante el programa *Early Voluntary Sectoral Liberalization* (EVSL). De acuerdo con el informe de la reunión, los ministros de economía propusieron 41 sectores, de los cuales fueron seleccionados 15, por “gozar el mayor apoyo entre las economías miembro [de APEC]”.¹⁰ De ellos, nueve fueron propuestos para empezar de inmediato la liberalización sectorial, de acuerdo con las condiciones particulares de cada economía: bienes y servicios medioambientales, pescado y productos del pescado, productos forestales, equipo e instrumental médico, acuerdos para el reconocimiento mutuo en telecomunicaciones, energía, juguetes, piedras preciosas, joyería y químicos.¹¹ En 1998, durante la reunión en Kuala Lumpur, los asiáticos reaccionaron de manera lógica

⁹ *Idem.*

¹⁰ Los quince sectores eran: bienes y servicios medioambientales, pescado y productos del pescado, juguetes, productos forestales, piedras preciosas y joyería, oleaginosas y derivados de oleaginosas, químicos, acuerdos para el reconocimiento mutuo en telecomunicaciones, energía, alimentos, hule natural y sintético, fertilizantes, automotriz, equipo e instrumental médico, aviación civil. ^{9^b} *Ministerial Meeting, Annex Early Voluntary Sectoral Liberalization*, Vancouver, Canadá, 21-22 de noviembre de 1997.

¹¹ *Idem.*

pues en plena debacle industrial, comercial y financiera no podían aceptar la liberalización de sectores sensibles de sus economías. El programa ESVL fue simplemente desechado, marcando el primer fracaso para poner en práctica la estrategia de liberalización comercial y financiera, minuciosa y progresivamente.

Pero, los promotores de dicha estrategia todavía tenían la carta de los IAPS. De acuerdo con algunos analistas, la preparación de los primeros IAPS no planteó problema alguno, pues los gobiernos asociados en APEC se habrían limitado a trasladar a ellos las medidas de liberalización comercial, propuestas para destrabar las negociaciones de la Ronda de Uruguay del General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). En cambio, el proceso de revisión fue puesto en marcha de manera halagüeña, para ser suspendido rápidamente hacia 2001. Recientemente, el programa de los IAPS ha sido reanudado; pero resulta sintomático que, en las últimas cinco declaraciones de los líderes económicos de APEC, el tema ni siquiera haya sido mencionado.

En noviembre de 2010, en Japón, los líderes de las economías desarrolladas de APEC deberán prestarse a un incómodo ejercicio de rendición de cuentas y, ante el incumplimiento de las metas de *Bogor*, deberán aportar argumentos sólidos para responder a las objeciones levantadas por los observadores escépticos, sobre la razón de ser de un foro incapaz de poner en práctica sus propias resoluciones. Ciertamente, los gobiernos asociados en APEC deberán reconocer su fracaso en relación al proceso integral y progresivo para poner en práctica la liberalización comercial unilateral; pero, tienen todo el derecho de reivindicar para sí una de las principales virtudes del foro: el diálogo ha dejado de ser estrictamente técnico para ser esencialmente político; por si eso fuera poco, el diálogo ha sido extendido de la estrecha esfera de la economía a múltiples campos de una vida social que, debido a la globalización, trasciende los espacios nacionales y exige la intervención coordinada de actores gubernamentales y sociales, nacionales e internacionales, para desarrollarse plenamente. En la sección siguiente, nos abocaremos a analizar el cambio en la naturaleza del diálogo en APEC, mediante la diversificación de la agenda del foro.

La diversificación de la agenda y la irrupción de la política en las actividades del foro

La diversificación de la agenda de APEC obedece a dos tipos de factores. El primero es intrínseco al funcionamiento del foro, mientras que el segundo responde a la dinámica de los procesos globales. El funcionamiento regular de APEC exige de cada gobierno asociado asumir la responsabilidad de organizar las actividades del foro durante un año, que comienza luego de la realización de la reunión informal de líderes y termina con la organización de la siguiente reunión, en el país sede; el gobierno responsable de las actividades de APEC tiene una doble facultad: designar a uno de sus funcionarios como Director Ejecutivo del Secretariado de APEC y organizar la agenda durante el año en que preside del foro. De acuerdo con los usos y costumbres prevaletcientes en APEC, la agenda suele estar compuesta por los temas trabajados durante los años precedentes y por las nuevas iniciativas propuestas por el gobierno que preside transitoriamente el foro.

Gracias a esta forma peculiar de operación, de manera natural, año tras año, la agenda tiende a diversificarse; así, los temas incluidos durante lo que va de la primera década del siglo XXI son: cierre de la brecha digital (Brunei, 2000), construcción de capacidades humanas (China, 2001), microempresas (México, 2002), reforzamiento de la seguridad humana (Tailandia, 2003), promoción de una buena gobernanza y una sociedad basada en el conocimiento (Chile, 2004), promoción de un comercio más libre (Corea, 2005), construcción de sociedades más fuertes y de una comunidad más armónica y dinámica (Vietnam, 2006), cambio climático global, seguridad energética y desarrollo limpio (Australia, 2007), dimensiones sociales de la globalización (Perú, 2008), y un nuevo paradigma de crecimiento (Singapur, 2009).

Los cuadros 1, 2 y 3 muestran los principales tópicos de las agendas esbozadas en las declaraciones de los líderes de APEC durante 2007, 2008 y 2009. La comparación de los tres cuadros permite destacar los temas que garantizan la continuidad en el trabajo del foro y las nuevas temáticas introducidas por el gobierno responsable de presidirlo.

CUADRO 1. La agenda de APEC en la declaración
de 2007 de los líderes de APEC

1. *Cambio climático, seguridad energética, desarrollo limpio*

 2. *Primacía del sistema comercial multilateral*

 3. *Integración económica regional*
 - 3.1. Compromiso con los “Objetivos de Bogor”
 - 3.2. Tratados de Libre Comercio y Acuerdos Comerciales Regionales
 - 3.2.1. Ronda de Doha
 - 3.2.2. Convergencia de acuerdos comerciales en la región
 - 3.2.3. Área de libre comercio de Asia Pacífico
 - 3.3. Mejoramiento de la eficiencia económica y del ambiente de negocios
 - 3.3.1. Agenda de los líderes para poner en práctica reformas estructurales
 - 3.3.2. Plan de acción para la facilitación comercial en APEC
 - 3.3.3. Fortalecer la protección y hacer cumplir los derechos de propiedad intelectual
 - 3.3.4. Mejorar el clima de negocios
 - 3.3.5. Combatir la corrupción y promover el buen gobierno
 - 3.4. Acelerar el trabajo para reforzar la integración económica regional

 4. *Realzar la seguridad humana*
 - 4.1. Desmantelar grupos terroristas, eliminar la proliferación de armas de destrucción masiva, proteger sistemas económicos y financieros de terroristas
 - 4.2. Construir la flexibilidad de la comunidad y los sistemas de vigilancia para emergencias y desastres naturales
 - 4.3. Reforzar los estándares y las prácticas de seguridad para alimentos y bienes de consumo
 - 4.4. Seguridad energética, mediante mercados eficientes, marcos transparentes y seguros para inversiones, señales de precios transparentes, transparencia de mercado, gobernanza efectiva y competencia

 5. *Consolidar APEC*
 - 5.1. Unidad de apoyo a las políticas de APEC
 - 5.2. Designación de un Director Ejecutivo
 - 5.3. Posponer hasta 2010 la discusión sobre la aceptación de nuevos miembros
-

CUADRO 2. La agenda de APEC en la declaración
de 2008 de los líderes de APEC

1. *Retos económicos regionales*

- 1.1. Progresos en la integración económica regional
 - 1.1.1. Progresos realizados en cumplimiento de las “Metas de Bogor”
 - 1.1.2. Progresos realizados en el examen de una posible Área de Libre Comercio de Asia Pacífico
 - 1.1.3. Diseño de cinco nuevas medidas modelo resultantes en 15 capítulos para Acuerdos Comerciales Regionales o Acuerdos de Libre Comercio
 - 1.1.4. Apoyo al “Segundo plan de acción para la facilitación comercial”
 - 1.1.5. Establecimiento del “Plan de acción para la facilitación de inversiones en APEC”
 - 1.1.6. Reforzamiento de los mercados financieros de la región y actividades tendientes a reformar los mercados de capitales
 - 1.1.7. Reforzar la protección y el cumplimiento de los derechos de propiedad intelectual
 - 1.1.8. Progresos realizados en el marco de la “Iniciativa contra las falsificaciones y la piratería en APEC”
 - 1.1.9. Establecimiento de la “Lista sobre la prosperidad digital”
 - 1.2. Puesta en práctica de las reformas estructurales
 - 1.3. Mejora de la seguridad alimentaria en Asia Pacífico
-

2. *Dimensiones sociales de la globalización*

- 2.1. Promoción de la responsabilidad social corporativa
 - 2.2. Combate contra la corrupción
 - 2.3. Consolidación de la cooperación y la construcción de capacidades en APEC
 - 2.3.1. Compromiso con el “Plan de Acción de Manila” como medio para realizar los objetivos de la “Agenda de Acción de Osaka”, en el marco de ECOTECH (Economic and Technical Cooperation)
 - 2.3.2. Consolidación de los sistemas de educación de la región, áreas: matemáticas y ciencias, aprendizaje del lenguaje, educación universitaria y técnica, educación y capacitación vocacional técnica, tecnologías de comunicación e información, reforma sistémica
 - 2.3.3. Construcción de capacidades regionales para amenazas contra la salud: gripe aviar, influenza y SIDA
 - 2.3.4. Inclusión de la dimensión del género en las políticas económicas y comerciales
-

CUADRO 2. *Conclusión*

3. *Énfasis sobre la seguridad humana en la región*
 - 3.1. Combate contra el terrorismo y salvaguarda del comercio
 - 3.1.1. Eliminación de las amenazas terroristas y de la proliferación de armas de destrucción masiva
 - 3.1.2. Iniciativa de Singapur y otras economías para realizar un “Ejercicio piloto para la recuperación del comercio en APEC”, en 2009
 - 3.1.3. Llamado a los ministros de finanzas para asegurar los sistemas regionales económico, comercial, inversión y financiero ante las amenazas terroristas o ante el lavado de dinero mediante actividades comerciales
 - 3.2. Reducción, prevención y administración de los riesgos de desastres
-
4. *Cambio climático, seguridad energética y desarrollo limpio*
-
5. *Reforzar APEC*
-

CUADRO 3. La agenda de APEC en la declaración de 2009 de los líderes de APEC

1. *Nuevo paradigma de crecimiento*
 - 1.1. Crecimiento equilibrado
 - 1.1.1. Apoyo al Marco del G-20 para un crecimiento fuerte, sustentable y equilibrado
 - 1.1.2. Fortalecer el crecimiento de la producción potencial en el largo plazo y estrechar la brecha del desarrollo entre las economías [de la región] mediante reformas estructurales en infraestructura, administración de la agricultura y de alimentos, seguridad social, educación y capacitación de mano de obra así como marcos regulatorios
 - 1.2. Crecimiento incluyente
 - 1.2.1. Ajustes estructurales
 - 1.2.1.1. Apoyar y desarrollar las PyMEs (Pequeñas y medianas empresas)
 - 1.2.1.2. Crear empleos y resaltar la cooperación para enfrentar las implicaciones sociales de la globalización

CUADRO 3. *Continuación*

- 1.2.1.3. Resaltar el acceso de las mujeres a la educación, la capacitación, el financiamiento, la tecnología y la infraestructura
 - 1.2.2. Reforzar la flexibilidad social
 - 1.2.2.1. Mejorar los resultados en educación y capacitación para mejorar la seguridad económica en el largo plazo
 - 1.2.2.2. Considerar suplementos de los ingresos y créditos en torno a los impuestos sobre la renta para promover el empleo y las empresas
 - 1.2.2.3. Diseñar redes de seguridad social que promuevan seguridad social en el corto plazo y que eviten la dependencia en el largo plazo
 - 1.3. Crecimiento sostenido
 - 1.3.1. Cambio climático
 - 1.3.1.1. Reducir en un 25% la intensidad del uso de energéticos en 2030
 - 1.3.1.2. Reforestar 20 millones de hectáreas en 2020
 - 1.3.1.3. Establecimiento de un programa de trabajo sobre bienes y servicios ambientales de APEC
 - 1.3.1.4. Racionalizar y suprimir, en el mediano plazo, los subsidios a los combustibles fósiles que inducen a desperdiciarlos, pero garantizando a los más necesitados el acceso a ellos
-

2. *Resistir las tendencias proteccionistas*

3. *Apoyar el sistema comercial multilateral*

4. *Acelerar la integración económica regional*

- 4.1. Compromiso con las “Metas de Bogor”
- 4.2. Exploración de bloques de construcción para una posible Área de Libre Comercio (ALC) en Asia Pacífico (AP)
- 4.3. Acelerar el trabajo para fortalecer la IER, mediante la liberalización comercial “en la frontera”, mejorar el ambiente de negocios “detrás de la frontera” y desarrollando la conectividad de las cadenas de la oferta “a través de la frontera”
 - 4.3.1. Promover mayores convergencias en áreas clave de la agenda de IER de APEC: servicios, economía digital, inversiones, facilitación comercial, reglas de origen, barreras estándar y técnicas al comercio

CUADRO 3. *Conclusión*

- 4.3.2. Iniciativa para poner en práctica autocertificación con los socios en ALC
 - 4.3.3. Apoyo a los “Principios para comercio transfronterizo en servicios en APEC” y al “Plan de acción sobre servicios en APEC”
 - 4.3.4. Mejorar, en 2015, un 25% en cinco áreas de negocios: iniciar un negocio, acceso a crédito, cumplimiento de contratos, comercio transfronterizo, obtención de permisos.
 - 4.3.5. Poner en práctica, en 2010, la “Agenda de los Líderes para poner en práctica las reformas estructurales”
 - 4.3.6. Conclusión, en 2010, del “Segundo Plan de Acción sobre facilitación comercial de APEC”
 - 4.3.7. Desarrollar propuestas comunes para una asociación público-privada funcional
 - 4.3.8. Resolver los cuellos de botella en las cadenas de abastecimiento regionales, identificados mediante el “Marco sobre la conectividad de las cadenas de abastecimiento”
 - 4.3.9. Identificar indicadores de desempeño para el “Plan de acción para la facilitación de las inversiones
 - 4.3.10. Fortalecer y hacer cumplir los derechos de propiedad intelectual
 - 4.3.11. Usar las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) para tratar los temas sociales y realizar, en 2015, el objetivo de APEC sobre la universalización del acceso a la banda ancha en todas las economías
 - 4.3.12. Apoyar las recomendaciones del “Ejercicio piloto sobre el programa de recuperación comercial de APEC”
-

5. *Reforzar la cooperación económica y técnica*

6. *Resaltar la seguridad humana*

- 6.1. Construir capacidades para contrarrestar el terrorismo
 - 6.2. Responder los retos en materia de seguridad alimentaria
 - 6.3. Construir capacidades regionales para combatir las pandemias y el resurgimiento de enfermedades como el SIDA y la tuberculosis
-

7. *Combatir la corrupción, mejorar la gobernanza y la transparencia*

8. *Reforzar APEC*

Por otra parte, entre los factores relacionados con la dinámica global que han influido sobre la diversificación de la agenda de APEC podemos destacar los más importantes: la crisis de Timor Oriental derivada de desfondamiento del régimen de Suharto, como consecuencia de la crisis asiática de 1997-1998, los ataques suicidas del 11 de septiembre y la crisis financiera de 2007.

En la reunión de Auckland de 1999, ante el fracaso del proyecto EVSL y sin nada sustancial para continuar con el proceso integral y progresivo de liberalización comercial y financiera, los ministros de asuntos exteriores y de comercio fueron convocados por la Secretaria de Estado Madeleine Albright, para discutir, a puerta cerrada, la crisis de Timor Oriental.¹² Según trascendió, la discusión se centró sobre la organización de una fuerza militar internacional de pacificación; en un primer momento, los gobiernos del Sudeste de Asia se habrían opuesto a la medida, recurriendo el principio de no intervención en los asuntos internos de otros Estados; pero, en un segundo tiempo, ante la presión del bloque anglosajón terminaron aceptando la medida y abogando porque la fuerza internacional estuviera encabezada por los militares de un país de la región: Malasia en la ocurrencia. Finalmente, los representantes australianos consiguieron que sus militares encabezaran la fuerza internacional de pacificación. Más tarde, Naciones Unidas oficializaría los arreglos políticos impuestos en la reunión de Auckland. La política, aun cuando fuera de manera informal, irrumpió en APEC.

Posteriormente, los ataques suicidas del 11 de septiembre de 2001 provocaron el giro radical en la política exterior estadounidense por todos conocido y ese giro marcó con su impronta la agenda de APEC. En efecto, para llevar a cabo la guerra contra el terrorismo internacional, el gobierno estadounidense ya había obtenido carta blanca de Naciones Unidas, del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, así como de sus aliados

¹²El lector recordará que, durante los preparativos del referéndum para decidir sobre la independencia de Timor oriental organizado por Naciones Unidas, las milicias apoyadas por los militares indonesios habían lanzado una ofensiva contra los partidarios de la independencia y contra la población civil.

en la OTAN y en la OEA. Los líderes económicos de APEC fueron cautos¹³ y así quedó plasmado en la *Declaración de los líderes de APEC sobre contraterrorismo*; en ella, reconocían el significado internacional de los ataques suicidas y se pronunciaban a favor de encauzar el combate del terrorismo a través de Naciones Unidas (párrafos 4 y 5 de la declaración), sin conceder al gobierno estadounidense privilegio alguno para dirigir dicho combate. Por si eso fuera poco, los líderes de APEC giraron instrucciones a sus ministros para reforzar las medidas de seguridad en los sectores financiero, transporte aéreo y marítimo, telecomunicaciones, salud, energía, aduanas, seguridad fronteriza y mecanismos de reacción ante ataques terroristas (párrafo 6 de la declaración).

Con el terrorismo, la cooperación en materia de seguridad devino una suerte de cuarto pilar oficioso de la agenda de APEC. En efecto, una vez dado el primer paso para tomar medidas preventivas del terrorismo, la seguridad se convirtió en un tema de diálogo privilegiado; durante un primer tiempo, en los círculos de APEC, se establecía una distinción entre seguridad tradicional y no tradicional. Sin embargo, rápidamente los asiáticos adoptaron la noción de seguridad humana [*human security*] para abarcar ambos tipos de problemas; la principal virtud política de la nueva noción era la dilución del tópico candente del combate contra el terrorismo en una agenda amplia; no es sorprendente que, durante 2003, los tailandeses hayan introducido el tema de la seguridad humana, cubriendo tópicos tan disímbolos como el tráfico de armas convencionales y de destrucción masiva, el tráfico de personas, crimen internacional organizado, lavado de dinero, corrupción, seguridad alimentaria, desastres naturales y pandemias (SARS, gripe aviar, SIDA, gripe AH1N1).

Como consecuencia de la diversificación forzada de la agenda, el diálogo intergubernamental dejó de limitarse a temas económicos, para ocuparse de temas políticos más amplios; con

¹³ La cautela se explica pues en Indonesia, Malasia, Brunei, Filipinas, Tailandia, Singapur y China existen comunidades musulmanas importantes y los gobiernos respectivos no deseaban ser percibidos como socios de una "cruzada antiterrorista" concebida como una "cruzada antiislámica" por la administración Bush.

ello, las instancias institucionales de diálogo también se multiplicaron, involucrando un número creciente de ministerios y de agencias gubernamentales. La página electrónica del Secretariado de APEC constata la existencia de 18 grupos ministeriales de trabajo, además de la Reunión Ministerial.¹⁴ El diálogo, ahora, ha dejado de ser sectorial para tender a ser integral, en la medida en que involucra prácticamente todas las instancias de las ramas ejecutivas de los gobiernos asociados al foro.

El tercer factor internacional que ha influido en la diversificación de la agenda de APEC es la crisis financiera global de 2008. En noviembre de ese año, durante la reunión de los líderes de APEC, en Lima, el sistema financiero global experimentaba la “peor crisis desde 1929”; el tema ameritó una declaración específica para externar la preocupación de los jefes de Estado y de gobierno sobre la situación financiera global y para formular un pronóstico optimista, según el cual en 18 meses los problemas globales serían superados. En todo caso, al ser considerada la peor crisis desde la gran depresión, la declaración de los líderes destaca por su tibieza, pues se limita a expresar beneplácito por la declaración de Washington del Grupo de los 20 (resultante de la Cumbre sobre los Mercados financieros y la Economía mundial), a llamar la atención sobre el papel que habrían de desempeñar instituciones financieras internacionales (Fondo Monetario Internacional, Asian Development Bank, Banco Interamericano de Desarrollo) y a externar una preocupación por el posible surgimiento de tendencias proteccionistas susceptibles de entorpecer el tráfico comercial y de retardar la recuperación económica.¹⁵

En noviembre de 2009, bajo la influencia del gobierno singapurense y con el respaldo pleno de los asiáticos, la declaración de los líderes plantea el establecimiento de un nuevo paradigma de crecimiento económico:

¹⁴Pandemia de influenza y gripe aviar, educación, energía, medio ambiente, finanzas, salud, desarrollo de recursos humanos, minería, asuntos relacionados con los mares, ciencia y tecnología, pequeñas y medianas industrias, reforma estructural, desarrollos sustentable, telecomunicaciones e información, turismo, comercio, transporte, mujeres. Cfr. APEC Secretariat, *Ministerial Statements*, en: <http://www.apec.org/>

¹⁵Cfr. *Lima APEC Leaders' Statement on the Global Economy*, 22 de noviembre de 2008.

Hace un año, en la medida en que el mundo se sumergía en una crisis económica sin precedentes desde la Gran Depresión, decidimos plantearnos como objetivo superar la crisis en un plazo de 18 meses. Hoy, la robustez de nuestras respuestas en materia política ha ayudado a establecer las condiciones [*to set the stage*] para la recuperación. Pero la recuperación económica todavía no descansa sobre una base sólida. Nuestros compromisos para rechazar el proteccionismo y mantener nuestros mercados abiertos y libres han permitido que el comercio sea parte de la solución y no del problema. Mantendremos nuestras políticas de estímulo económico hasta que se haya alcanzado claramente una recuperación económica durable.

Trabajaremos juntos para fortalecer el momento necesario para un crecimiento económico global equilibrado y sustentable, como ha sido definido en la reciente Cumbre del G-20 en Pittsburgh.

Si fijamos nuestra atención más allá del apoyo a la recuperación, reconocemos la necesidad de desarrollar un nuevo paradigma de crecimiento para el panorama poscrisis, así como una agenda comercial y de inversiones ampliada que fortalecerá la integración económica regional en la región Asia Pacífico. No podemos regresar al principio: “crecimiento como de costumbre”. El próximo año, propondremos [*we will put in place*] una estrategia de crecimiento detallada y de largo plazo, que respalde un crecimiento más equilibrado dentro y entre las economías, que permita a nuestras sociedades ser más incluyentes, que sustente nuestro medio ambiente y que busque elevar nuestro potencial de crecimiento, a través de la innovación y una economía basada en el conocimiento.¹⁶

Para alcanzar ese objetivo tan ambicioso, los líderes se han propuesto cuatro estrategias clave: asegurar la consistencia colectiva de las políticas macroeconómicas, regulatorias y estructurales; promover la sustentabilidad de la cuenta corriente, así como del comercio y de los flujos financieros abiertos; establecer políticas macroeconómicas prudentes y regulatorias para evitar que el crédito y los precios se transformen en factores desestabilizadores; promover el desarrollo [económico] y la reducción de la pobreza como parte del reequilibrio del crecimiento global.¹⁷ El lector atento notará la afinidad entre el carácter regulatorio de las estrategias propuestas, las estrategias de desarrollo económico seguidas por cada uno de los gobiernos asiáticos y las estrategias de regionalización en los marcos de

¹⁶ The 17th APEC Economic Leaders' Meeting, “Sustaining Growth, Connecting the Region”, Singapur, 14 y 15 de noviembre de 2009.

¹⁷ *Idem*.

ASEAN, ASEAN + China, ASEAN + Japón. Todavía más, notará que la eficacia de las estrategias propuestas exige una autosuficiencia financiera gubernamental. Ahora bien, esa autosuficiencia existe en la región del Pacífico asiático, pero no en otros puntos de la cuenca de ese océano. En consecuencia, es perfectamente legítimo preguntarse si el proyecto de un crecimiento equilibrado e incluyente no terminará siendo una nueva línea de fractura entre asiáticos, anglosajones y rusolatinoamericanos.

¿Un futuro incierto?

En noviembre de 2010, los líderes de APEC deberán realizar una dolorosa autocrítica y aceptar el fracaso del proyecto, considerando como el *leit motiv* del foro la liberalización comercial y financiera unilateral durante los 16 años anteriores. Ante la inminencia del fiasco, durante los días previos a las reuniones de Singapur, algunos comunicadores anglosajones ya cuestionaban la pertinencia del foro; en los meses por venir, se sumarán nuevas voces.

Sin embargo, el fracaso del ambicioso proyecto de liberalización comercial y financiera no es una razón suficiente para abogar por la peor de las medidas políticas: la extinción del foro. Los responsables de APEC, los observadores internacionales y el público en general deben ser conscientes de que, a finales de la primera década del siglo XXI, el mundo es completamente diferente al existente en 1989-1993.

Para empezar, la economía global ha dejado de estar constituida por componentes nacionales y de ser dominada por la estadounidense. Ahora, su funcionamiento es determinado por la dinámica de los tres polos económicos regionales más importantes: la Unión Europea, el Área de Libre Comercio de América del Norte y el complejo productivo de la región Asia Pacífico. En este nuevo contexto, como muestra el contexto posterior a la crisis financiera de 2008, el complejo productivo asiático, organizado en torno a la economía china, se ha consolidado como el nuevo motor de la economía global.

En segundo lugar, el orden internacional en la región del Pacífico también ha experimentado dos cambios radicales. En

el ámbito económico, la economía japonesa sigue siendo una fuente importante de capitales y tecnologías para el resto de la región asiática del Océano, pero ha sido sustituida por la economía china como dinamo regional. En el ámbito político, debido a su dependencia en áreas estratégicas respecto a su socio estadounidense, el gobierno japonés siempre rehusó convertirse en líder del grupo de gobiernos asiáticos; ahora, el ascenso económico de China ha permitido al gobierno chino construirse un margen de autonomía política y utilizarlo para presentarse como una potencia regional en ascenso, confiable y dispuesta a cooperar con sus vecinos en todos los órdenes necesarios; el gobierno chino, con plena independencia política, puede rápidamente convertirse en líder del bloque regional del Pacífico asiático.

En tercer lugar, el complejo productivo regional de Asia del Pacífico ha dado un paso decisivo hacia la conformación de un bloque económico formal, mediante la constitución, a partir del primero de enero de 2010, del Área de Libre Comercio ASEAN-China.¹⁸ Todavía queda por verse si los gobiernos de China, Corea, Japón e, inclusive, Taiwan, son capaces de arreglar sus diferencias históricas para consolidar el bloque regional con mayor potencial. En todo caso, la nueva tendencia que hace de China el principal socio económico de todos esos países podría, en el mediano plazo, allanar algunos de los principales obstáculos para la realización del proyecto de una *East Asia Community*, que abarcaría el Este y el Sudeste asiáticos.

En resumen, en materia de integración regional, todo apunta hacia la consolidación más o menos rápida del bloque asiático; en este nuevo contexto, es del interés de todos los gobiernos de la cuenca del Pacífico mantener un espacio de diálogo y cooperación, donde participe el mayor número posible de interesados en los procesos regionales en curso. Con ello, se evitan fuerzas centrífugas susceptibles de instaurar una competencia económica encarnizada y desfavorable para todos los actores de la región.

¹⁸ Se trata de un área de libre comercio integrado por Brunei, Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur, Tailandia y la RPCh; Camboya, Laos, Myanmar y Vietnam se incorporarán al área en 2015.

Ahora bien, con el travestimiento de su principal objetivo, los socios en APEC en un primer momento deslizaron de manera voluntaria el diálogo de la cooperación económica y técnica, a la liberalización comercial y financiera. En un primer momento; en una segunda fase, como hemos visto, el combate contra el terrorismo internacional provocó un nuevo deslizamiento, esta vez involuntario, hacia el diálogo en materia de cooperación política en un sentido amplio; con la propuesta de un nuevo paradigma para un crecimiento equilibrado e incluyente, el diálogo en APEC, por necesidad, habrá de extenderse al campo social, acentuando la necesidad de afirmar explícitamente el carácter político del foro.

Ese carácter político es tanto más evidente pues ahora, en las actividades de APEC participan representantes de prácticamente todas las instancias ministeriales, acentuando el carácter gubernamental del foro, pero limitándolo a la participación exclusiva de las instancias administrativas de la rama ejecutiva gubernamental. Sin embargo, muchos de los temas incluidos en la agenda después de 2001 o de los que habrán de ser incluidos al momento de proponer el “nuevo paradigma de crecimiento” en 2010, para ser discutidos y para ser objeto de medidas prácticas eficientes requerirían la participación de actores políticos provenientes de las ramas legislativa y judicial. Dicho de otra manera, para enfrentar los nuevos retos, APEC requiere convertirse en un foro gubernamental integral, entendiéndose por ello un foro donde participen actores provenientes de las tres ramas gubernamentales.

Por otra parte, la relación privilegiada APEC-ABAC (APEC Business Advisory Council) también apunta hacia un diálogo político intersectorial y, sin duda, otros actores sociales también estarán interesados en participar en las instancias de diálogo sobre temas que les conciernen. El ejemplo más fehaciente de ese interés es la participación, hasta ahora puntual, de las mujeres y de los jóvenes en espacios *ad hoc* del foro.

Ciertamente, si sólo se toma en cuenta el fracaso de APEC en materia de la liberalización comercial y financiera, el futuro del foro parece incierto; pero, si se consideran las tendencias globales así como los procesos regionales y subregionales, APEC, hoy más que nunca, tiene la oportunidad de reformarse para

contribuir a la construcción de una comunidad del Pacífico, en toda la extensión del término. En 2010, el gobierno japonés tendrá la ocasión de proponer no únicamente un “nuevo paradigma de crecimiento”, sino también una nueva dinámica para hacer de APEC un foro intersectorial basado en la participación gubernamental integral. De no hacerlo, las líneas de fractura existentes entre asiáticos, anglosajones y rusolatinoamericanos podrían convertirse en factores de competencia entre los bloques regionales de ambas riberas del Pacífico. ❖

Enero de 2010