

# ASIA Y ÁFRICA ACTUALES

## **LAS NUEVAS PRÁCTICAS DEL REGIONALISMO EN APEC: LECCIONES PARA AMÉRICA LATINA<sup>1</sup>**

JUAN JOSÉ RAMÍREZ BONILLA

*El Colegio de México*

Cuando los “líderes económicos” de APEC se encontraron en Seattle y en Bogor, las condiciones económicas de la región del Pacífico eran óptimas:

- La economía estadounidense entraba en la fase de crecimiento sostenido que habría de prolongarse hasta 2001 y que induciría tanto la expansión canadiense como la recuperación mexicana de la crisis de 1995.
- Las consecuencias de la explosión de la “burbuja especulativa” nipona parecían superables y las empresas japonesas proseguían con su internacionalización, reforzando su presencia en la porción asiática del Pacífico.
- Los tigres imitaban a los dragones y todo el zoológico mítico participaba en el *boom* económico regional.
- Las reformas económicas en la República Popular China y en Vietnam empezaban a rendir sus primeros frutos, haciendo posible tanto la acuñación del término “economía socialista de mercado” como la reincorporación de ambos países al mercado mundial.

Las expectativas eran tales que —recuérdese— se hablaba del desplazamiento del epicentro de la economía mundial del

<sup>1</sup> Trabajo presentado en la Reunión del Consorcio Internacional de Centros de Estudios APEC, Viña del Mar, Chile, 26-29 de junio de 2004.

Atlántico al Pacífico, y del XXI como el siglo del Pacífico. De allí que en la reunión de Seattle y a iniciativa del presidente Clinton, los líderes de APEC hayan aceptado la creación de “una comunidad de economías de Asia Pacífico” como el principal objetivo del foro.

Ahora bien, dado que la expansión económica estaba acompañada del rápido crecimiento del comercio internacional, parecía lógico que la liberalización del segundo entrañaría la consolidación de la primera; en consecuencia, los líderes de APEC adoptaron las iniciativas trascendentales que quedaron plasmadas en la famosa Agenda de Bogor. El 2010 era entonces una fecha lejana y el optimismo reinante parecía ser la condición suficiente y necesaria para lograr la liberalización comercial y financiera propuesta como medio idóneo para instaurar la comunidad de economías del Pacífico.

El énfasis puesto sobre la liberalización fue tan grande que rápidamente el medio desplazó al objetivo; así, a partir de la Agenda de Acción de Osaka, con los Planes de Acción Individual (*Individual Action Plans* o IAP) se buscaba que cada gobierno delinease sus compromisos para lograr la liberalización, en los plazos estipulados por la Agenda de Bogor. Algunos observadores señalan con agudeza que en los IAP, los gobiernos incluyeron simplemente los compromisos contraídos en las negociaciones finales de la Ronda de Uruguay del GATT, sin considerar nuevas medidas concretas que apuntasen al cumplimiento de la Agenda.

Para salir del *impasse* creado por los IAP, en la reunión de Vancouver (1997) los líderes acordaron poner en práctica un mecanismo que llevase progresivamente hacia la liberalización: bautizado como la “liberalización sectorial voluntaria y temprana” (*early voluntary sectoral liberalisation* o EVSL), consistía en seleccionar grupos de sectores industriales cuyas tarifas arancelarias debían ser reducidas o suprimidas; el primer grupo abarcaba 15 sectores; de éstos, nueve eran considerados prioritarios y debían ser liberalizados en 1998; agobiados por la crisis de 1997, en la reunión de Kuala Lumpur (1998), los gobiernos asiáticos secundaron al japonés y rehusaron poner en práctica la EVSL, postergándola *sine die*.

Sin medios para proseguir con la liberalización comercial financiera, en la reunión de Auckland (1999), los líderes sancio-

naron el fracaso *de facto* del foro, transfiriendo las negociaciones al marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC). A partir de entonces la liberalización ha sido un tema del dominio exclusivo de la retórica, y desde la reunión de Brunei, en 2000, la cooperación económica-técnica se convirtió en el *leit motiv* de los encuentros de líderes.

Sin duda, la transformación radical del contexto económico regional y global explica en gran medida la renuencia de los gobiernos participantes en APEC a poner en práctica mecanismos susceptibles de alcanzar las metas establecidas en Bogor:

- Los japoneses descubrieron que los problemas puestos al descubierto por la explosión de la burbuja especulativa no eran circunstanciales sino estructurales. La economía nipona requiere reformas profundas para renovar su competitividad, y sin ellas está por cumplir 13 años sin lograr restablecer un crecimiento sano.
- La crisis de 1997-1998 puso término drástico al “milagro asiático”. Aunque en 1999 y en 2000 se logró una recuperación económica transitoria, la recesión global de 2001 y la morosidad de los años subsecuentes parecen confirmar que la fase de crecimiento acelerado y sostenido ha quedado atrás para la región, en general...
- ..., pero no para la República Popular China en particular; en efecto, después de la crisis asiática, la R. P. China surgió como el principal competidor comercial y financiero de todos los países de la región del Pacífico: es por lo tanto la excepción de la regla, pues...
- ... la economía estadounidense no ha podido recuperarse plenamente de la recesión de 2001, y dado su lugar preeminente en la economía global, se comporta morosamente, creando un círculo vicioso que por ahora parece insuperable.

En el nuevo contexto, la liberalización unilateral, voluntaria y absoluta pregonada por la filosofía del “regionalismo abierto” es algo poco menos que realista. Por lo tanto, los gobiernos asociados en APEC han optado por relegar la liberalización comercial y financiera a la OMC y por poner el acento sobre la

cooperación económica y técnica, como lo demuestran las iniciativas de Brunei, Shanghai, Los Cabos y Bangkok.

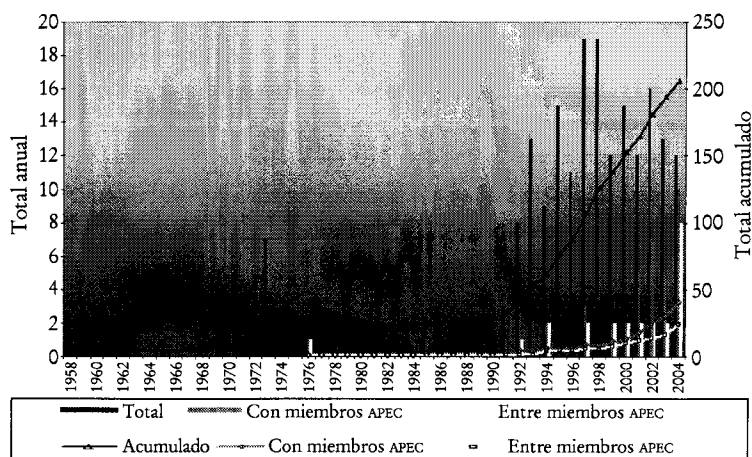
Esta redefinición de las prioridades de los gobiernos, no obstante, no implica que hayan abandonado la búsqueda de la liberalización comercial y financiera; por el contrario, han empezado a recorrer otros caminos para llegar a ella: los acuerdos de asociación económica bilaterales y multilaterales; con ello, una suerte de "regionalismo cerrado" ha tomado carta de naturalización en la región del Pacífico, poniendo en tela de juicio la pertinencia de APEC.

### **Las nuevas prácticas del regionalismo Asia del Pacífico**

La gráfica 1 muestra el cambio drástico que ha sufrido el sistema económico global a partir de 1992. Hasta antes de ese año, los acuerdos comerciales regionales (ACR) eran excepcionales: según información de la OMC, durante 1958-1991 tan sólo fueron notificados 32 ACR; es decir, el promedio anual fue de uno; en contraste, de 1992 a 2004 fueron notificados 174 ACR, arrojando un promedio de 13 acuerdos por año. Hasta el 1 de mayo de 2004 por lo tanto la OMC da cuenta de 206 ACR que le fueron notificados. Para tener una idea cabal de la importancia de los ACR y de su influencia sobre la reorganización de la economía global, a esa cifra habría que añadir las correspondientes a los acuerdos ya negociados (pero no notificados a la OMC) y los que están en proceso de negociación.

El contexto internacional se ha modificado substancialmente: la economía global tiende a funcionar cada vez más sobre la base de bloques económicos regionales que sobre la de las economías nacionales tradicionales. La Unión Europea, en gran medida está detrás de los ACR anteriores a 1992, pues tienen que ver con la ampliación de la entonces llamada Comunidad Económica Europea de seis a nueve (1979), a 10 (1981), y a 12 (1986). A partir de 1992 habría que tener en consideración la reorganización de toda Europa: luego del derrumbe del bloque socialista, los ACR fueron el instrumento privilegiado para regular las relaciones entre las economías en transición del este y las viejas economías industriales del oeste.

GRÁFICA 1. ACR notificados a GATT-OMC, 1958-2004



Fuente: Cuadro 1, anexo estadístico.

En la ribera asiática del Pacífico, antes de la crisis de 1997-1998, los gobiernos asiáticos del Pacífico veían con suspicacia los acuerdos de libre comercio: por su naturaleza, dichos acuerdos sólo benefician a quienes los suscriben; por lo tanto, para economías orientadas hacia la exportación de bienes manufacturados, la apertura de los mercados internacionales es una condición óptima y necesaria para garantizar el crecimiento económico sostenido. La actitud de los japoneses era en ese sentido paradigmática: apoyaban la liberalización multilateral y veían con suspicacia los acuerdos bilaterales o regionales. Algo similar sucedía con los coreanos y los taiwaneses.

En contraste, los gobiernos pertenecientes a la Asociación de Naciones del Sureste de Asia (ANSEA), desde el anuncio de las negociaciones conducentes al establecimiento del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN),<sup>2</sup> reaccionaron defensivamente, proponiendo la creación de un bloque regional, exclusivo de los asiáticos. Sin el apoyo de sus contra-

<sup>2</sup> El tratado de libre comercio entró en vigor el 1 de enero de 1994, y su complemento, el tratado de servicios, tuvo vigencia a partir del 1 de abril del mismo año.

partes del este asiático, se vieron obligados a replegarse sobre sí mismos y a diseñar su propio proyecto de integración regional, denominado *ASEAN Free Trade Area* (AFTA),<sup>3</sup> en vigor a partir del 28 de enero de 1992.

Después de la crisis de 1997-1998, la actitud de los gobiernos del Pacífico asiático respecto a los ACR cambió:

- El singapurense se lanzó con frenesí a negociar acuerdos con países de todos los rincones del mundo. Por el momento ha concluido cinco<sup>4</sup> y mantiene once frentes de negociación.<sup>5</sup>
- El japonés ha sido más moderado; sin embargo, ya ha concluido sendos acuerdos con Singapur y México; por otro lado, se apresta a iniciar negociaciones bilaterales con sus contrapartes tailandesa, filipina y malasia; además, explora las posibilidades de establecer un Acuerdo Marco para una Asociación Económica Amplia con la ANSEA y de iniciar negociaciones para un ALC con Corea del Sur.
- El gobierno coreano concluyó las negociaciones con el chileno, y el acuerdo bilateral, después de algunas vicisitudes, entró en vigor el 1 de abril de 2004. Al margen de esta experiencia, los coreanos se muestran cautelosos en extremo para emprender otras negociaciones; por ejemplo, se esperaba que durante la reunión de APEC, en Bangkok, los jefes de gobierno de Corea del Sur y de Japón anunciaran el inicio de negociaciones para un acuerdo bilateral; sin embargo, la expectativa generada no fue colmada.
- El gobierno de la República Popular China, en 2004, ha notificado a la OMC la entrada en vigor de acuerdos de li-

<sup>3</sup> En rigor se trata de un acuerdo basado en tarifas preferenciales que comprometía a los entonces seis miembros de la ANSEA: Brunei, Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia; posteriormente, con la incorporación de Camboya, Laos, Myanmar y Vietnam a la Asociación, la cobertura del acuerdo se ha extendido, sobre la base de calendarios diferenciados de incorporación.

<sup>4</sup> Con Nueva Zelanda, Japón, Asociación Europea de Libre Comercio, Australia y Estados Unidos.

<sup>5</sup> Participa en la negociación de dos acuerdos multilaterales: ANSEA-R. P. China y *Pacific Three* (Nueva Zelanda, Chile y Singapur; y mantiene negociaciones bilaterales con Bahrain, Canadá, Egipto, Jordania, India, Corea del Sur, México, Panamá y Sri Lanka).

bre comercio y de servicios con sus regiones autónomas de Macao y Hong Kong. Por otra parte, a partir de enero de 2003, entró en vigor el Acuerdo Marco para una Asociación Económica con la ANSEA, orientado sobre todo a la liberalización de productos agropecuarios; se espera que en el año 2006 hayan concluido las negociaciones para liberalizar los productos manufacturados. Mientras, la prensa china da cuenta del interés de singapurenses, australianos y neozelandeses por establecer acuerdos bilaterales con la R. P. China.

Esta febrilidad de los gobiernos asiáticos explica mucho del comportamiento de los indicadores de la gráfica 1; en efecto, durante 2001-2004 la OMC fue notificada de la entrada en vigor de 53 nuevos acuerdos; en 27 de ellos (51%) participaban gobiernos miembros de APEC, mientras que 17 (26%) se hacían entre miembros de APEC. En la medida en que progresen las negociaciones entabladas por los gobiernos asociados en APEC, esta tendencia se mantendrá; cuando menos en el corto plazo, confirmando que el “regionalismo abierto” ha cedido ante el “regionalismo cerrado”.

### **Los grandes bloques regionales y la economía global**

El siglo XXI ha empezado con cambios que confirman la tendencia iniciada en 1991, con la multiplicación de los ACR. Entre esos cambios destacan el proyecto denominado ASEAN + 3 y la reciente ampliación de la Unión Europea de 15 a 25 miembros.

El proyecto ASEAN + 3 fue propuesto por los gobiernos del sureste de Asia para crear un área de libre comercio entre ellos y Corea, China y Japón. Por ahora, la cristalización de dicho proyecto ha estado marcada por dos estrategias diferentes: negociaciones multilaterales, en el caso de China, y negociaciones bilaterales, en el caso de Japón. Como se ha señalado, los coreanos avanzan con mucha cautela en la senda de los ACR; pero en el corto plazo, la dinámica de las negociaciones ASEAN-R. P. China y ASEAN-Japón podrían desembocar en la conformación de un bloque que abarque todo el Pacífico asiático.

Si se toma como criterio los consumidores potenciales, dicho bloque representaría el mayor mercado del mundo; en efecto, la población total de las 16 entidades políticas<sup>6</sup> que conforman el Pacífico asiático es de aproximadamente 2 100 millones de personas (cuadro 1). De acuerdo con las indicadores del FMI, la producción bruta de ese grupo de países representaría en 2004, 20.2% del PIB total de todos los países asociados en el Fondo, medido en dólares y a precios corrientes; si se toma como criterio el PIB total medido mediante la paridad del poder adquisitivo, la proporción sería de 27.2% (cuadro 2).

Respecto a la Unión Europea, la ampliación de 15 a 25 miembros le permite contar con el segundo mercado regional potencial más grande del mundo: ahora su población pasa de 380 millones a 453 millones de personas (cuadro 1). La participación de la Unión en el PIB total del FMI, sería de 31.4% o de 19.5% según se utilice el dólar a precios corrientes como unidad de medida o la paridad del poder adquisitivo (cuadro 2).

Es en el contexto determinado por estos dos grandes bloques que se debe considerar al tercero: el Área de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN), para establecer algunos rasgos significativos que marcan profundas diferencias entre éste y aquéllos.

- La lógica de los bloques regionales torna relativa —cuando menos en términos cuantitativos— la inclusión de Estados Unidos en el ALCAN; así, el mercado de América del Norte es el menos extenso de los tres considerados, pues la población es de tan sólo 423 millones de personas (cuadro 1); en cuanto a las potencialidades económicas, todo depende del modelo de referencia utilizado, pues si el PIB regional se mide en dólares a precios constantes, la participación de ALCAN en el PIB total del FMI es de 33.5% y supera las participaciones de la Unión Europea y del Asia del Pacífico, en ese orden; en cambio, si el modelo es la paridad del poder adquisitivo, con 24.8%, América del Norte es relegada a

<sup>6</sup> Es decir, Brunei, Camboya, China, Corea del Sur, Filipinas, Hong Kong, Indonesia, Japón, Laos, Macao, Malasia, Myanmar, Singapur, Tailandia, Taiwan y Vietnam.



CUADRO 1. Población total, mundial y por principales bloques económicos, 1950-2050

	1950	1960	1970	1980	1990	2002	2010	2025	2050
Población mundial	2 555 361	3 039 669	3 708 067	4 454 607	5 275 408	6 228 394	6 812 009	7 834 028	9 078 851
Asia del Pacífico	865 936	1 020 651	1 277 339	1 541 151	1 793 205	2 046 519	2 177 728	2 382 668	2 424 880
(%) de la población mundial	33.89	33.58	34.45	34.60	33.99	32.86	31.97	30.41	26.71
Unión Europea-25						453 365	457 965	456 099	422 874
(%) de la población mundial						7.28	6.72	5.82	4.66
Unión Europea-15	295 749	316 015	340 580	355 360	364 998	379 272	384 260	384 451	360 308
(%) de la población mundial	11.57	10.40	9.18	7.98	6.92	6.09	5.64	4.91	3.97
Área de Libre Comercio									
América del Norte	194 767	237 517	279 577	321 005	362 369	422 978	458 411	521 666	614 673
(%) de la población mundial	7.62	7.81	7.54	7.21	6.87	6.79	6.73	6.66	6.77

Fuente: U. S. Census Bureau, International Programs Center, International Data Base. Internet Release date: 22 de marzo, 2004. (<http://www.census.gov/ipc/www>)

CUADRO 2. Participación de los principales bloques regionales en el PIB total del FMI

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>En dólares y a precios constantes</b>																
Subtotal	82.34	83.31	83.17	83.28	82.81	83.99	83.00	82.36	82.88	84.49	84.09	84.14	84.76	84.15	85.13	84.99
TLCAN	31.94	31.32	30.43	31.14	30.64	28.41	29.34	31.42	33.14	33.99	35.38	36.74	36.73	34.50	33.46	33.57
Asia del Pacífico	20.52	21.95	22.38	25.10	25.48	25.96	24.21	23.12	20.74	22.50	23.53	21.90	21.20	20.58	20.24	20.32
UE-15	29.88	30.05	30.36	27.04	26.70	29.63	29.45	27.82	28.99	28.00	25.18	25.50	26.83	29.07	31.42	31.11
<b>En paridad del poder adquisitivo</b>																
Subtotal	68.45	69.18	70.19	70.65	71.40	71.53	71.61	71.69	71.74	71.95	71.93	71.77	71.78	71.58	71.45	71.34
TLCAN	25.39	25.02	25.27	25.37	25.53	25.16	25.06	25.17	25.58	25.73	25.59	25.11	24.99	24.82	24.77	24.63
Asia del Pacífico	20.25	21.21	22.14	23.04	23.78	24.50	25.15	25.43	25.01	25.23	25.57	25.99	26.49	26.93	27.22	27.56
UE-15	22.81	22.95	22.78	22.24	22.10	21.88	21.40	21.08	21.14	21.00	20.77	20.67	20.31	19.83	19.46	19.16

Fuente: IMF: World Economic Outlook Database.

un segundo lugar, superada por Asia del Pacífico (27.2%) y muy por encima de la Unión Europea (19.5%).

- La dinámica de cada proyecto adquiere connotaciones particulares. La Unión Europea se ha consolidado mediante un proceso de expansión continua. Algo similar ha sucedido con el bloque en ciernes del Pacífico asiático: AFTA pasó de seis a 10 miembros; con ASEAN + 3, por el momento se ha avanzado en la negociación de ASEAN + 1 y de ASEAN + 1. En contraste, desde su entrada en vigor, el número de miembros de ALCAN no ha sido modificado, y por ahora parece que no habrá de serlo en el futuro inmediato.
- El dominio propio del acuerdo de integración regional se vuelve relevante. En el caso de la Unión Europea, se trata de una integración multidimensional; en el del Pacífico asiático se trata de asociaciones económicas que abarcan tanto el tema del libre comercio como el de la cooperación intergubernamental. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que siendo la ASEAN el principal motor del proyecto, esta organización ya ha empezado a avanzar hacia la construcción de un mercado único, dotado de una moneda única; cabe por lo tanto pensar en la posibilidad de que en un futuro no muy lejano, la propuesta fallida de un sistema monetario regional se torne realidad. ALCAN funciona, sobre todo bajo la lógica del libre comercio, y los mecanismos utilizados para solucionar controversias son ineficientes, cuando los intereses de los agentes económicos estadounidenses están en juego; además, pese a la dolarización de las economías latinoamericanas, el caso argentino ha puesto en evidencia los límites del sistema monetario basado en el dólar como base de valor.
- El peso de los tres grandes bloques en la economía global es indiscutible: en términos poblacionales representan un mercado de 2 923 millones de consumidores potenciales, es decir, 46.9% de la población mundial total; en términos económicos aportan ya sea 85.1% o 71.4% del producto bruto total de los países asociados en el FMI, según se mida dicha aportación en dólares a precios corriente o mediante la paridad del poder adquisitivo.

Estos datos confirman que a partir de 1991 la economía global ha entrado en una nueva fase. El aspecto general más importante que caracteriza el nuevo periodo no es el unipolarismo económico pregonado por el pensamiento neoliberal; se trata más bien, de la constitución de bloques económicos regionales establecidos mediante la multitud de ACR registrados ante la OMC o en proceso de negociación.

### Las lecciones para América Latina

Hace unas tres décadas un político mexicano, militante eterno de la oposición de izquierda, sintetizaba su actitud oportunista afirmando que “vivir fuera del presupuesto gubernamental es vivir en el error”; hoy, estando casi en vísperas del 2010, ningún gobierno de los países desarrollados que integran APEC parece estar dispuesto a aplicar de manera unilateral, voluntaria y absoluta la liberalización comercial y financiera considerada en la Agenda de Bogor; por lo tanto, ante el ascenso del “regionalismo cerrado” y siendo realistas, se podría parafrasear a Lombardo Toledano afirmando que “vivir fuera de los grandes bloques regionales es vivir en el error”.

En efecto, ningún país en desarrollo de América Latina (pero tampoco de África, Asia o Europa) puede permanecer al margen de la nueva tendencia, sin actuar rápidamente en concordancia con la misma, so pena de quedar al margen del proceso predominante. Ciertamente, los gobiernos latinoamericanos también han participado en el establecimiento de ACR, pero no de manera general como lo muestra el cuadro 3. En 1973 se estableció el primer ACR de América Latina, notificado a la OMC (entonces GATT): la Caricom (Comunidad del Caribe) registrada como una unión aduanera; a partir de entonces los gobiernos latinoamericanos han participado en 24 (12.1%) de los 198 ACR notificados; cabe señalar que 10 (5.1%) de dichos ACR fueron establecidos por Chile y México con sus contrapartes de APEC; tres (dos de México y uno de Chile) fueron negociados con la Unión Europea. Esto significa que once de los acuerdos en los cuales participan gobiernos latinoamericanos quedan al margen de los bloques regionales predominantes y se impone la necesidad de incorporarlos a ellos.

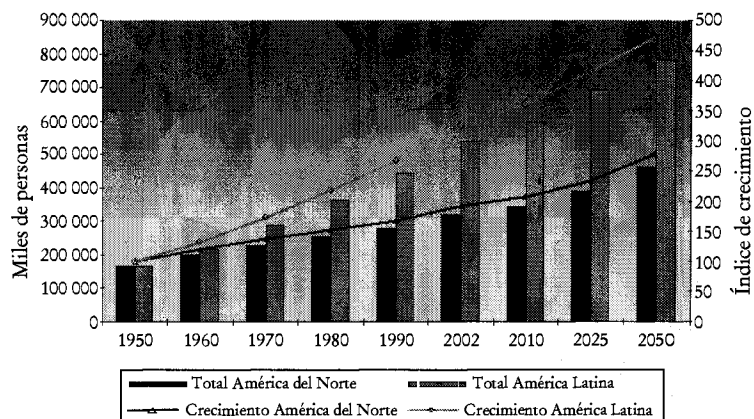
La estrategia seguida por los gobiernos chileno y mexicano de negociar ACR con los bloques económicos ya constituidos o con países relevantes de los mismos podría servir de ejemplo al resto de América Latina; pero podrían sacarse algunas conclusiones pertinentes, para hacer más eficaz la estrategia:

Primero. Los gobiernos chileno y mexicano han emprendido todas las negociaciones en función de sus intereses particulares y sobre la base de ventajas potenciales ofrecidas a sus contrapartes (acceso a los mercados de América del Norte o de América del Sur). Ahora, los gobiernos latinoamericanos podrían convertirse en actores relevantes del nuevo proceso de globalización: si son capaces de ponerse de acuerdo entre ellos para establecer un mercado amplio que beneficie a los agentes económicos de cada país asociado y a los de los socios potenciales, se podrían acrecentar las posibilidades de obtener mayores ventajas de dichos socios.

La gráfica 2 muestra las potencialidades no explotadas por los países latinoamericanos: en 1950, la población total de América Latina era prácticamente equivalente a la de América del Norte: en cada una de las regiones del continente americano vivían alrededor de 166 millones de personas; visto desde otra perspectiva, por cada norteamericano había 0.9 latinoamericanos; en 2002, en América Latina vivían 539 millones de personas, y en América del Norte tan sólo 320 millones; es decir, por cada estadounidense había 1.7 latinoamericanos; de acuerdo con las proyecciones de la Oficina del Censo del gobierno estadounidense, en 2025 las poblaciones respectivas serán de 690 millones y 380 millones de personas y la relación latinoamericanos-estadunidenses alcanzaría su máximo valor: 1.8.

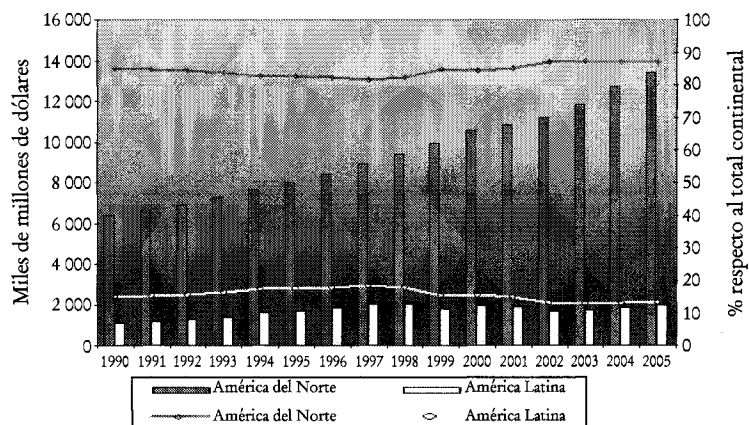
En términos económicos, la gráfica 3 muestra la evolución del PIB continental: por supuesto, el comportamiento de las curvas relativas a la participación de cada región en el total continental es simétrico; pero el rasgo más crítico es que a lo largo del periodo considerado, América Latina ha perdido importancia respecto a América del Norte: en 1980 aportaba 20.9% del PIB continental; en 2004 la proporción se había reducido a 12.9%. Quedaría por indagar hasta qué punto la ausencia de mecanismos de integración regional explican esa pérdida de importancia, más allá de los vaivenes durante el periodo considerado.

GRÁFICA 2. Evolución de la población en América



Fuente: Cuadro 2, anexo estadístico.

GRÁFICA 3. PIB, total y por regiones del continente americano



En todo caso, para cualquier posible socio económico de los países de América Latina, resulta más interesante participar en una economía regional amplia que en economías nacionales, por más grandes que sean las de Brasil o México; por sólo citar las dos más importantes, en cuanto al tamaño.

Segundo. Los gobiernos latinoamericanos se encuentran ante la disyuntiva de seguir los ejemplos de integración guiada por la asociación intergubernamental (propia de la Unión Europea y de la región Asiática del Pacífico) o de la integración sometida a los dictados del libre mercado. En ese sentido las experiencias anteriores parecen ser decisivas: en Europa —pero sobre todo en Asia— la intervención gubernamental en los procesos económicos ha permitido lograr un desarrollo económico y social más equilibrado; cuando menos en Asia, a través de la creación de empleos productivos, se ha logrado una distribución más equitativa del ingreso. En contraste, la experiencia del ALCAN demuestra que la economía mexicana ha logrado una reestructuración macroeconómica significativa (pasando de la exportación especializada en productos primarios a la especializada en productos manufacturados); sin embargo, esa transformación ha estado acompañada de fuertes disparidades económicas, que tornan extremadamente frágil la cohesión social existente.

Es de temer que las negociaciones del proyecto del Área del Libre Comercio de América (ALCA) reproduzcan la lógica de la integración sometida al libre juego del mercado, propia de ALCAN; de ser así, sería muy probable que los efectos tanto positivos como negativos experimentados por la economía mexicana se extiendan a todo el continente. La cancelación de dicha probabilidad queda en manos de los gobiernos latinoamericanos: de ellos depende cuál será la lógica que rija un proceso de integración regional amplio. Si las negociaciones son bilaterales entre el gobierno estadounidense y cada gobierno latinoamericano, es muy probable que se imponga la lógica del libre mercado; si los gobiernos latinoamericanos son capaces de asociarse entre ellos, antes de emprender negociaciones con su contraparte estadounidense, podrán ganar peso específico e imponer mecanismos intergubernamentales de gestión económica, que sin abandonar el uso del mercado como indicador

para la toma de decisiones, eviten los efectos nocivos de una libre competencia que pone en desventaja a los productores latinoamericanos.

Tercero. Si la mejor opción para los gobiernos latinoamericanos es la instauración de mecanismos intergubernamentales de gestión económica, entonces los acuerdos de libre comercio del corte del TLCAN no son los más apropiados; por lo tanto, sería conveniente poner particular atención a los acuerdos de asociación económica negociados por los asiáticos, para sacar las mayores ventajas posibles de la cooperación económica-técnica y para limitar los efectos perversos de la libre competencia.

Cuarto. Ante la imposibilidad de alcanzar las metas establecidas en la Agenda de Bogor sobre la base del regionalismo abierto promovido en APEC, el foro parecería condenado al fracaso; sin embargo, todavía es posible recuperar su proyecto fundamental: la creación de una comunidad de economías del Pacífico. Como se ha señalado, este objetivo quedó relegado desde que la liberalización comercial y financiera se convirtió en la obsesión de los líderes económicos del foro.

La recuperación del principal objetivo de APEC, sin embargo, no puede descansar sobre el libre mercado, pues éste genera competencia y la competencia atenta contra cualquier proyecto de comunidad. En contraste, la puesta en práctica de mecanismos intergubernamentales de cooperación económica-técnica permitiría adoptar mecanismos de gestión económica que aproximarían a América Latina tanto a la región asiática del Pacífico como a la Unión Europea.

Los gobiernos latinoamericanos están ante una oportunidad histórica: pueden contribuir a evitar que la economía global funcione sobre la base de la competencia entre los bloques regionales; además, tienen la posibilidad de participar activamente en la creación no sólo de una comunidad de economías del Pacífico, sino en el surgimiento de un orden global basado en la cooperación triangular Asia-América-Europa.

¿Estarán las clases políticas y las burocracias latinoamericanas a la altura de la tarea que les plantea la historia? ❖