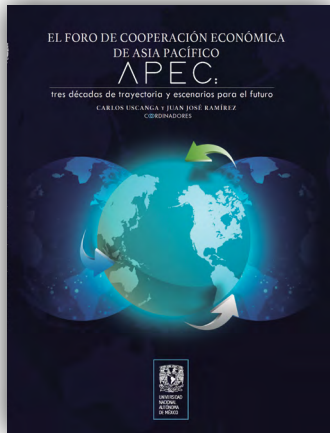


RESEÑA

El Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico (APEC): Tres décadas de trayectoria y escenarios para el futuro

DOI: 10.32870/mycp.v10i30.776

Marco Antonio Olivera Eslava¹

Tras la publicación de *La Misión Hasekura: 400 años de su legado en las relaciones entre México y Japón* (2015), y de *Japón y sus alternativas de desarrollo económico hacia el futuro* (2017), Carlos Uscanga vuelve para coordinar, por tercera ocasión, un libro bajo el sello del Programa Universitario de Estudios sobre Asia y África (PUEAA) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). En esta ocasión dirige, junto con Juan José Ramírez, una ambiciosa obra sobre el Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés); este último académico había colaborado previamente con el PUEAA

al escribir un texto publicado en el libro colectivo *Reorganización financiera en Asia y América Latina en el periodo de postcrisis* (2020).

Si aún existe la visión de una región Asia-Pacífico que represente una oportunidad de integración regional mediante el APEC y que sirva como impulso al crecimiento y desarrollo de la región, esta obra viene a ser un baño de realidad, pues pone de manifiesto no solo lo difícil que ha resultado ser que las economías miembro compartan objetivos, sino que además tengan la

-
1. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Programa Universitario de Estudios sobre Asia y África (PUEAA). Calle de Filosofía y Letras núm. 88, Colonia Copilco Universidad, C. P. 04360, Alcaldía Coyoacán, CDMX, México. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8998-8008>. Correo electrónico: ma.olivera.es@gmail.com

voluntad de concretarlos; a ello se suma la escasa efectividad para lograr que todos los países que, geográficamente, pertenecen a Asia-Pacífico, se incorporen en un proyecto único de integración que va más allá de lo económico. En el libro también se muestran las diferencias sostenidas entre las economías miembro al contraponerse sus intereses nacionales y los pocos éxitos en tres décadas de funcionamiento del APEC.

No obstante, en este libro se revisa con profundidad lo que ha sucedido en la agenda del APEC desde su surgimiento, a través de 12 textos escritos por 20 investigadores y académicos mexicanos.

Si bien es lógico que la secuencia capitular debería dictar la descripción, análisis y crítica del contenido del libro, en esta ocasión me permitiré desmenuzar cada uno de los textos de otra forma, pues se considera que los tópicos sobre los que versan guardan alguna similitud o proximidad temática. Además, la estructura de la obra no guarda un orden capitular en específico, es decir, no está seccionada por medio de un orden temático o cronológico.

Si se pudiera resumir en un solo párrafo el contenido del libro, éste sería que la prosperidad de APEC ha sido poca desde inicio de siglo y continuará así en tanto China y Estados Unidos pretendan cohesionar a los países de Asia-Pacífico en torno a su propio proyecto político mediante iniciativas de integración económica centradas sobre sus respectivas economías. Ésta es la conclusión del primer apartado, “Efectos disruptores de la administración Trump en la dinámica del APEC”, el texto que abre la obra colectiva, escrito por los coordinadores de la misma.

¿Cómo es que se puede sintetizar la obra en estas líneas? Esto se debe a que la confrontación sino-estadounidense logra que los esfuerzos por alcanzar los objetivos del foro, el fin económico con el que nació, los demás temas de su agenda y los otros obstáculos que enfrentan dentro del APEC, queden relegados a un segundo plano. Lo anterior queda demostrado en el resto del libro.

Volviendo al primer texto, el APEC es un foro que tiene como visión alcanzar la liberalización y facilitación del comercio en la región. Estados Unidos fue uno de los principales promotores de esta visión hasta que Donald Trump ocupó la presidencia, pues él inició una política económica internacional de Estados Unidos que atentó contra el foro, ya que promovió la negociación bilateral y adoptó lo que los autores denominan un “proteccionismo coercitivo”.

Mientras los autores realizaban el análisis que sería incluido en esta obra, Donald Trump aún ocupaba la Casa Blanca, es por eso que los autores añadieron que Estados Unidos practica un:

[...] regionalismo destinado a recuperar los espacios perdidos en la escena internacional mediante mecanismos bilaterales que garanticen la preponderancia y la imposición de los intereses estadounidenses sobre las contrapartes dependientes estratégicamente y con las cuales pretende negociar o renegociar acuerdos comerciales. Para alcanzar su cometido, la administración Trump ha utilizado tarifas arancelarias con el fin de minar la voluntad de resistencia de las contrapartes (p. 22).

Estados Unidos está trasladando eso a la región Asia-Pacífico, en donde quiere recuperar la influencia política perdida ante China. Pretende aislarla política y económicamente mediante una nueva política económica internacional aplicada en sus alianzas bilaterales en la región y en su relación con la misma China; dicha política económica consiste en la bilateralización de las relaciones intergubernamentales, la renuncia al uso soberano de instrumentos de política económica por la contraparte subordinada, reglas de origen más restrictivas, imposición de cuotas y/o de tarifas arancelarias y cuotas en el sector automotriz, todo esto con el fin de presionar a sus aliados regionales para no suscribir acuerdos comerciales con China, y con ello minar la economía china.

El discurso del entonces presidente estadounidense indicaba que el objetivo de su política económica internacional estaba dirigido a realizar esfuerzos por reducir el déficit comercial crónico que sostiene Estados Unidos con sus aliados regionales. Y, aunque esta política sí estuvo dirigida a subsanar sus problemas económicos domésticos, lo fue en menor medida.

Para finalizar con el primer capítulo cabe señalar que los coordinadores de la obra se encargan de señalar la naturaleza del foro; sin embargo, también habría sido pertinente que comenzaran por ahondar en la conceptualización de “Asia Pacífico”. Al APEC se circunscriben algunas economías de esta “región”, y es menester entender el carácter fundamental del foro y entender bajo qué perspectiva o disciplina se está construyendo a aquella “región”, si es desde la geografía, la geopolítica o los estudios regionales, para así poder ahondar en la lectura, análisis y reflexión de toda la obra. Además, algunos colaboradores del libro usan de una manera indiscriminada el término y se limitan a entenderlo como una región definida geográficamente o construida “artificialmente” por la geopolítica.

Juan José Ramírez en su capítulo “APEC: de la liberalización comercial y financiera a la renovación política de la Agenda” deconstruye las espacialidades de Asia del Pacífico, Asia Pacífico y Asia-Pacífico al poner de manifiesto la diferencia y origen de estas regiones, de esta forma se entiende de una manera

más integral el origen y evolución del foro, marcado también por la oposición de intereses de sus miembros.

Sobre esto último, mientras que otros colaboradores del libro se refieren a la incorporación al APEC de un modo en el que todos sus miembros aspiran a cooperar para alcanzar la liberalización económica, Ramírez aterriza en las diferencias encontradas por la contraposición de los intereses nacionales sobre el carácter que debía de tomar el foro, sobre las negociaciones y sobre las decisiones que debían adoptarse.

En “30 años del APEC. La trayectoria del Foro. Metas de Bogor y visión post 2020”, Eugenio Anguiano retoma las embestidas de Trump contra los acuerdos multilaterales y los proyectos de integración, y aborda las ambiciones competitivas de Estados Unidos y de China en la región.

Anguiano analiza minuciosamente las evaluaciones periódicas realizadas por el APEC, las cuales tienen como fin observar si se está cumpliendo con el objetivo de lograr un sistema de comercio e inversiones libre y abierto. El autor llega a la conclusión de que el APEC “maquilla” los resultados y que el foro ha fracasado en su objetivo. Además, considera que México y las otras economías miembro que integran al Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (TIPAT) deberían seguir trabajando para transformar y convertir al foro en un “proceso de integración económica” (p. 77).

Ya que se mencionó a México y a la integración económica, es pertinente cuestionarse si al país le resultaría benéfico adherirse a un proyecto de este tipo, pues los señalamientos de Juan González, Ángel Licona y Ernesto Rangel en “Balance de 25 años de México en el APEC” son claros al manifestar que “los principales resultados de la vinculación económica de México con el APEC han sido adversos, desde cualquier perspectiva de análisis que se quiera ver” (p. 146). González, Licona y Rangel destacan el déficit comercial sostenido de México con las economías del organismo como Japón, China y Corea del Sur. Asimismo, critican la nula política económica mexicana para atraer inversiones, ya que éstas dependen más de las decisiones tomadas por las grandes corporaciones transnacionales. También, abordan los motivos detrás del deseo de México por integrarse al APEC y revisan la estrategia implementada por el país para acceder a las economías miembro.

Con base en esta revisión y diagnóstico, y al tener en cuenta la consolidación de China como la economía más grande de la región y del foro que derivará en una redefinición total del APEC, los autores hacen para México

dos propuestas, una destinada a la economía nacional y otra a la política económica internacional.

La primera, un modelo de desarrollo nacional enfocado en una estricta planificación e intervención del Estado en la economía, en donde se privilegie la expansión del mercado interno; una política económica con una política fiscal comprehensiva y una política monetaria moderada.

En la segunda, los autores proponen la reformulación de su estrategia de vinculación internacional con el fin de revertir los déficits comerciales mantenidos con algunas economías y la reducción de la dependencia económica y política con Estados Unidos, esto con el fin de mantenerse en el foro y desempeñar un papel importante dentro del mismo.

China y Estados Unidos vuelven a ser protagonistas en el capítulo “Cooperación y el desarrollo en el APEC: entre los compromisos internacionales y los intereses regionales”, de María Elena Romero. Primero, la autora muestra en su análisis un foro en donde los intereses de las economías miembro se contraponen y derivan en importantes desacuerdos. Los proyectos de las economías miembro más fuertes logran imponerse sobre los temas que son prioridad para la región y sobre los compromisos del APEC con los Objetivos del Desarrollo Sustentable de la Agenda 2030. La autora escudriñó dentro de la base de datos del foro de proyectos que recuperan temas vinculados a estos objetivos y señala la existencia de una relación que favorece a los proyectos de cooperación chinos y estadounidenses debido a que son las economías que más presupuesto otorgan.

Es mediante la cooperación que el foro logra implementar sus acciones, bajo un sistema de toma de decisiones por consenso, pero al existir una confrontación abierta por el liderazgo económico regional y de seguridad nacional entre China y Estados Unidos, la cooperación resulta excluyente. Sobre ello, Romero destaca que China “contribuye con el APEC para atender sus compromisos globales y diseña estrategias bilaterales con naciones estratégicas para sus propósitos políticos”, mientras que Estados Unidos “mantiene un fuerte programa de cooperación bilateral en la región, en particular con sus aliados Japón y Corea del Sur” (pp. 298 y 299).

Más aún, en la obra reseñada dos capítulos versan sobre los pilares del APEC. El primero de ellos es el texto escrito por América Zamora, César Navarro y Antonio Favila que lleva por nombre “Facilitación del comercio e inversión: programas y acciones en el APEC”. En éste se analiza el segundo pilar del foro —la facilitación de comercio e inversión— mediante el análisis de la

liberalización multilateral y los avances por formar un área de libre comercio. Sobre el primer punto, en el capítulo se señala que hay economías miembro comprometidas con ello, pero hay otras que se muestran renuentes y que han tomado medidas proteccionistas — como Estados Unidos—. Los autores señalan que los planes por conformar un área de libre comercio se concretarían con la entrada en vigor del TIPAT. El capítulo incluye además un análisis cuantitativo de medición de la eficiencia respecto al comercio y la inversión; se toman en cuenta algunas mediciones como de inversión extranjera directa, así como las importaciones y exportaciones para medir la eficiencia respecto al comercio y a la inversión de las economías miembro del APEC.

El segundo texto en el que se abordan los pilares del foro es “Agenda para el crecimiento en el APEC: Ecotech y la Reforma Estructural”, de Carlos Uscanga y Jason Martínez. En éste, los autores examinan las tres fases de la construcción de la cooperación económica y técnica (Ecotech) como pilar del foro; posterior a ello realizan un seguimiento a sus cambios operativos y áreas de atención en aras de cumplir los objetivos y las metas del APEC. Finalmente, analizan su estrategia de crecimiento y de su reforma estructural.

Es cierto que buena parte de la agenda del APEC versa sobre temas económicos, algo ya mencionado con anterioridad, pero ésta se ha diversificado y en la obra aquí reseñada se abordan temas importantes que ocupan un espacio en la agenda del foro, como el medio ambiente, género y cadenas de suministro. En el primer texto sobre estos temas, “Agenda ambiental y climática en el APEC a la luz del desarrollo sustentable”, sus autoras —Ana Bertha Cuevas Tello y Antonina Ivanova— reconocen la relación estrecha entre crecimiento económico y deterioro ambiental, y señalan la responsabilidad que tiene la región al ser la que más contaminación genera. Asimismo, abordan el proceso de inclusión de crecimiento sostenible en la agenda del foro y destacan la vulnerabilidad de las economías miembro frente al cambio climático:

La mayoría de las economías del APEC se sitúan a lo largo del Cinturón de Fuego del Pacífico, origen de terremotos, tsunamis y erupciones volcánicas que representan amenazas constantes. La región es también la más recurrente para formaciones de ciclones tropicales. Además [...] está sujeta a cambios de temperatura en el océano Pacífico, lo que resulta en los fenómenos el Niño y la Niña. Todas estas condiciones podrían ser exacerbadas por el cambio climático (p. 231).

Finalmente, Cuevas Tello e Ivanova analizan las declaraciones y acciones medioambientales de 1994 hasta 2018; y muestran las contribuciones de las

economías del APEC para frenar el cambio climático, sobre todo a través de la Iniciativa Verde.

En “Agenda de género APEC”, Alicia Girón y Andrea Reyes abren su capítulo lanzando la pregunta: ¿se tiene una agenda de género entre las economías integrantes del Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico (APEC)? Se logra responder a esta cuestión por medio del análisis y debate en torno a los planteamientos de políticas públicas en las economías miembro del foro. Conforme se desarrolla el texto, se vislumbra que, efectivamente, existe una agenda de género; no obstante, cuando analizan datos de diversos indicadores, se revela la persistencia de las brechas de género y las diferencias entre las diversas economías.

Vladimir Acosta y Juan Felipe López Aymes escriben en “APEC. Post 2020: conectividad y cadenas de proveeduría” sobre la conectividad y su importancia en la formación y en el fortalecimiento de las cadenas de suministro para crear acuerdos y mecanismos cuyo fin sea alcanzar la incorporación de economías menos desarrolladas a las cadenas de valor lideradas por las principales economías del mundo. Señalan la importancia de la inclusión de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) para ampliar la conectividad física, institucional y persona a persona, pero los autores consideran que este tema aún se encuentra en formación, pues la conectividad no es incluida en indicadores que permitan su evaluación.

En un contexto de cuarta revolución industrial, Ernesto Rangel y Ángel Licona contribuyen con un capítulo titulado “Nuevas modalidades de empleo y PYMES resilientes tipo ADOC”, para enfatizar el papel de las PYMES como generadoras del mayor número de empleos dentro del APEC a través del Centro de Oportunidad Digital (ADOC, por sus siglas en inglés); además se destaca que estos centros han reducido la brecha digital entre la población de diversas economías miembro del foro mediante la capacitación de algunas poblaciones en materia de uso de computadora y de internet, desarrollo de competencias básicas en las TIC, entre otras actividades. Sobre los ADOC, los autores mencionan que “generan condiciones adecuadas para que la población en desventaja logre insertarse al desarrollo que impone la i4.0. Los ADOC [...] han tenido un crecimiento considerable que ha beneficiado a poblaciones con cierto grado de analfabetismo digital” (p. 254).

El libro culmina con un ejercicio prospectivo del APEC hacia el año 2030. Daniel Lemus, Miguel Ángel Montoya y Dunia Bautista proponen en “APEC,

reforma institucional y prospectiva ante la postglobalización: escenarios post Papúa Nueva Guinea” tres escenarios posibles:

[...] en el primero de ellos se vislumbra al APEC como una institución líder, se consolida como uno de los principales organismos para el comercio internacional. Esto sucede a partir del liderazgo de China [...]. En el segundo de los escenarios se impone la visión más pesimista, donde el APEC se vuelve cada vez más una organización obsoleta en riesgo de desaparecer [...]. Finalmente, el último de los escenarios es la continuidad de un APEC muy similar al que se observa hoy en día, con cambios menores (pp. 369 y 370).

Los autores recurrieron a la metodología de escenarios para estudios prospectivos y consideran que las acciones de los Estados serán determinantes en las transformaciones del foro. También abordaron la disputa sino-estadounidense e identificaron los actores clave y emergentes.

En resumen, casi todos los autores retoman el contexto histórico, político y económico internacional bajo el cual se gestó el foro; sus objetivos primigenios; los acuerdos alcanzados durante las diversas reuniones de los líderes económicos, la influencia de los factores externos en el cambio de una agenda económica a una de corte político y la “crisis” del foro expresada por la falta —por primera vez— de un consenso en una cumbre del APEC en Port Moresby en 2018.

El libro es producto de la multidisciplinariedad, el conocimiento vertido en las 380 páginas es enriquecedor por las diferentes disciplinas, enfoques y perspectivas bajo los cuales se observa, estudia y analiza no solo la agenda, la historia y el presente del APEC, sino que también se escudriña para divisar su posible futuro. Sin embargo, un tema logra imponerse en esta obra colectiva: la confrontación sino-estadounidense derivada por los esfuerzos de China y Estados Unidos por cohesionar a los países de Asia-Pacífico en torno a sus propios proyectos políticos mediante iniciativas de integración económica centradas sobre sus respectivas economías. Y no es para menos, pues este tema es el que ha determinado en buena medida el fracaso del APEC desde el comienzo del siglo XX, y posiblemente logre definir su futuro. Sobre estos últimos puntos se reconocen tres aspectos: primero, una contraposición histórica de intereses de las economías miembro; segundo, el importante rol de Japón y Rusia, y su lucha por mantenerse al margen de ganar la influencia en la región, acompañada de un impulso a sus propias

iniciativas de integración; y, finalmente, los múltiples factores que pueden definir el camino que el futuro le deparará al foro. ¿Hacia dónde se dirigirá?

Con base en esta obra colectiva se puede concluir que el APEC se creó con Estados Unidos siendo parte de, como un mecanismo para propulsar a la Organización Mundial del Comercio (OMC); sin embargo, ha terminado por convertirse en un proyecto político en el que Estados Unidos busca mantener su estatus de país dominante en las relaciones internacionales y evitar que China reescriba las reglas del sistema internacional. Esta confrontación que sostienen en esta parte del mundo no es la única, pero sí la más directa.