

Grace Jaramillo, compiladora

Los nuevos enfoques de la integración: más allá del nuevo regionalismo



FLACSO
ECUADOR



Ministerio
de Cultura

Índice

Presentación	7
I. ESTUDIO INTRODUCTORIO	
Los nuevos enfoques en Relaciones Internacionales: más allá del nuevo regionalismo	11
<i>Grace Jaramillo</i>	
II. LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA: DESAFÍOS DEL PRESENTE Y PERSPECTIVAS DE FUTURO	
Encuentros y desencuentros de la integración regional	29
<i>Alain Fairlie</i>	
La crisis de la CAN: nuevos desafíos para la cooperación en la Región Andina	39
<i>Tatiana Guarnizo</i>	
Mercosur: política externa y perspectivas interregionalistas con las “economías del norte”	57
<i>Rodolphe Robin</i>	
América Latina y la recomposición geopolítica intrarregional en los primeros años del siglo XXI	75
<i>Carlos Domínguez</i>	
América Latina, ¿integração virtuosa ou subordinada?	85
<i>Wilson Cano</i>	

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

Ministerio de Cultura del Ecuador

Avenida Colón y Juan León Mera
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 2903 763
www.ministeriodecultura.gov.ec

ISBN:

Cuidado de la edición: Paulina Torres
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta:
Quito, Ecuador, 2008
1ª. edición: julio, 2008

III. MERCOSUR:

NUEVOS HORIZONTES, PERSPECTIVAS COMPARADAS

**La agenda interna del Mercosur:
interdependencia, liderazgo, institucionalización** 115
Andrés Malamud

Los escenarios de participación social en el Mercosur 137
Mariana Vásquez

A integração industrial: novos desafios para a classe operária 149
Adriano Botelho

**O Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul
e seu papel na agenda social do processo de integração** 167
Luana Goveia

IV. INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA CON EUROPA Y ASIA

**La Unión Europea y América Latina. Una evolución de
la integración interregional. Perspectivas después del ALCA** 181
José Briceño

¿Um papel novo para a União Europeia na política mundial? 197
José Pereira da Costa

**Transpacificidad, una agenda pendiente para los
contactos de América Latina con el Pacífico** 205
Carlos Uscanga

**Co-operation between the European Union
and Latin America: privileged relations?** 229
Marianne Wiesebron

**De Viena a Lima: evaluación de las relaciones
Unión Europea-América Latina** 247
Roberto Domínguez

Crisis de cohesión social en la Unión Europea 261
Juan Carlos Bossio

Transpacificidad, una agenda pendiente para los contactos de América Latina con el Pacífico*

Carlos Uscanga**

Resumen

Hasta la década de los 80, América Latina se había mantenido al margen de los escenarios de cooperación en los cuales intervenían el Pacífico Asiático, Estados Unidos y Canadá. Sin embargo, durante los años 90 que varios países de Latinoamérica decidieron tratar de formar parte del Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico. Es así que los empresarios latinoamericanos decidieron iniciar la construcción de una agenda de negocios para poder aprovechar los beneficios de la Cuenca del Pacífico. Por su parte los académicos, iniciaron varios tipos de estudios referentes a este tema. Además, durante este tiempo el considerar la adopción de una agenda del Pacífico atrajo la atención en las estrategias internacionales y en el diseño de su diplomacia económica. Asimismo, durante la década de los noventa los procesos de globalización y el nuevo regionalismo beneficiaron para que los niveles de transpacificidad se incrementen.

Palabras clave: PECC, América Latina, Cuenca del Pacífico, transregional, procesos de integración, actores económicos.

* Versión modificada del documento aparecido en el libro "México y el Este de Asia; cooperación y competencia ante las transformaciones de la economía global" FCP y S-UNAM, 2004.

** Doctor en Cooperación Internacional por la Universidad de Nagoya, Japón. Profesor-Investigador del Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias políticas y Sociales de la UNAM.

Introducción

Después de la posguerra, los paulatinos procesos de integración en la parte asiática de la cuenca del Pacífico generaron el surgimiento de nuevos mecanismos de asociación y de interacción entre los agentes económicos, gubernamentales y no gubernamentales que permitieron la construcción de nuevos espacios de colaboración regional. Como es un hecho ya conocido, la creación a principios de la década de los años ochenta de la Conferencia (hoy denominada Consejo) de Cooperación Económica del Pacífico (PECC, por sus siglas en inglés) logró la conjunción de empresarios, representantes gubernamentales con carácter no oficial y académicos cuyos trabajos fueron fundamentales para el posterior nacimiento del foro intergubernamental de Cooperación Económica del Asia Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés).

Mientras, el Pacífico asiático junto a Estados Unidos y Canadá estaban creando escenarios de cooperación, América Latina fue inicialmente marginado de la construcción de los emergentes espacios de diálogo de la cuenca del Pacífico. Fue hasta finales de los años ochenta y durante los años noventa, cuando las economías latinoamericanas emprendieron una virtual cruzada para lograr su admisión dentro del PECC, APEC e inicialmente en el Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico (PBEC, por sus siglas en inglés). Es preciso hacer notar que los empresarios mexicanos fueron los que lograron incorporarse a ese último organismo, donde se reúnen a los principales representantes de la iniciativa privada de esa región. Los años noventa fueron testigos del nacimiento, ahora denominado, Foro de Cooperación de América Latina y el Asia del Este (FOCALAE) como el primer esfuerzo de conexión a nivel subregional. En este sentido, los mismos comprenden una extensa red con rasgos específicos y distintivos en comparación a esfuerzos similares desarrollados en otras partes del mundo.

A nivel general, los intentos desplegados por la comunidad académica en América Latina para comprender la formación de los mecanismos de cooperación en la cuenca del Pacífico han estado fundamentalmente orientados a identificar, a nivel general, los factores regionales que permitieron su nacimiento y cómo cada uno de sus miembros ha logrado su admisión. Todavía permanece como un campo de indagación poco explorado, los

procesos endógenos de toma de decisiones e interrelación de todos los agentes que intervienen en el proceso de toma de decisiones. Asimismo, existen pocas aproximaciones analíticas relacionadas a la identificación de las características de la cuenca del Pacífico como un todo regional dinámico e integrado. El objetivo de esta ponencia es identificar las formas en que los países de América Latina y el Pacífico asiático generan sus diversos grados de conectividad y el papel de los actores económicos, gubernamentales y no gubernamentales tienen en ese proceso, además de evaluar las posibilidades de una profundización de un agenda regional del Pacífico como precondition para desplegar un diálogo de carácter transregional.

La construcción de la regionalidad de la cuenca del Pacífico

América Latina y el Pacífico asiático han generado diferentes expresiones frente a las tendencias del regionalismo (Björn, H., 2003:62-63), así como de sus esfuerzos para la construcción de contactos transregionales. Empero, lo más importante ha sido la creación de espacios de interacción *sui generis* entre los diferentes actores cuyos impactos se presentan en la definición de políticas públicas, las estrategias de negocios y acciones de respuesta de la sociedad civil.

De acuerdo con Björn (2003:62-63), el regionalismo implica diferentes niveles incrementales de regionalidad, entendida a ésta como una creación social y una recreación de los procesos globales, pero también como un proyecto político en el que se “define la posición de una región en particular o de un sistema regional en términos de coherencia e identidad como un proceso histórico endógeno de largo plazo...” (Hettne, 2003:64).

El autor, apunta cinco niveles: el espacio regional definido por una zona geográfica con demarcaciones físico-geográficas y naturales; complejo regional en la que se inicia un proceso de profundización de los nexos económicos, políticos, sociales y culturales entre las distintas congregaciones humanas; sociedad regional establece vínculos formales e informales cooperativos entre los actores en diversas áreas; comunidad regional se establece mecanismos de organización durable con mayores espacios de

convergencia en el ámbito político, social, económico y seguridad; y, sistema regional institucionalizado en la que la toma de decisiones y acciones comunes están orientadas a la conexión de las regiones integrantes bajo con una estructura más sólida (Hettne, 2003:64-66).

Un punto importante del argumento de Hettne es la identificación de los actores inicialmente bajo la forma de organizaciones políticas proto-estatales para transformarse con el paso del tiempo en la consolidación del Estado-Nación, la proyección de agentes económicos y de la sociedad civil. Si bien el autor es cuidadoso en evitar la utilización de las referidas etapas bajo una perspectiva evolutiva, apunta que su identificación es necesaria para facilitar los ejercicios de comparación de las regiones en formación y de la comprensión de su dinámica interna.

La propuesta analítica de Hettne adquiere rasgos diferenciados en su aplicación en la cuenca del Pacífico. Como el autor lo remarca, la influencia de factores histórico-culturales ha generado especificidades en las formas de la transición. Actualmente se podría ubicarla en la fase de la comunidad regional en la que se están conformando canales de diálogo regional y transregional en un rango amplio de temas referidos fundamentalmente a la economía, pero con una presencia embrionaria en las discusiones sobre aspectos políticos y seguridad.

Bajo estas ideas generales, podría presentarse el concepto de regionalidad de la cuenca del Pacífico (*Pacific Rim-ness*, su equivalente en inglés)¹ para identificar la participación e interacción de los diversos actores relacionadas al surgimiento de espacios de cooperación regional. Otro concepto sería con una visión de interconexión a lo largo del Pacífico que es el de transpacificidad.

Este último concepto, podría entenderse como los diferentes grados de conectividad en la que la pertenencia de los actores a esa región no sólo se define por la geografía sino por una red profunda de nexos económicos, políticos, sociales y culturales cuyos niveles de intensidad determinan su proyección dentro de un complejo escenario de relaciones transregionales. Este proceso de inserción implica amplios espacios de interrelación con el sector gubernamental, el privado, la academia y la sociedad civil.

1 Este concepto es de elaboración propia.

En el plano endógeno, la construcción de los niveles incrementales de regionalidad en la cuenca del Pacífico se encuentra ligada a las sensibilidades de los actores para identificar a esa región como un área de acción específica. Las entidades gubernamentales expresan su compromiso para incorporarla dentro de su agenda internacional al ampliar sus relaciones económicas y diplomáticas con esa área, en la que se buscará fortalecer sus estrategias de diversificación y reforzar su presencia dentro de su política exterior. Los esporádicos contactos diplomáticos son reemplazados por iniciativas concretas para la exploración y diseño de estrategias para la participación dentro de los esquemas de cooperación transpacíficos. Esto tiene un impacto en las estructuras de las distintas agencias gubernamentales responsables, así como su influencia directa dentro de los procesos de toma de decisiones.

Los empresarios en América Latina, renuentes a explorar mercados alternativos a los que ya estaban tradicionalmente asociados, emprenden la construcción de una agenda de negocios para aprovechar las nuevas ventajas ofrecidas por el Pacífico asiático cuyos impactos generan un reajuste a las necesidades de los mercados regionales, lo cual redundará en el incremento de sus nexos con sus contrapartes asiáticas.

Por su parte, el sector académico, identifica –con diferentes ritmos y formas – a la cuenca del Pacífico como un campo de estudio permanente. Los especialistas latinoamericanos se incorporan en la red de contactos para la discusión de temas políticos y económicos. A pesar de las restricciones financieras, problema compartido por todas las instituciones educativas, se logra la conformación de programas de docencia e investigación con apoyo gubernamental, agencias privadas u organismos internacionales, mismos que tienen un rango diferenciado de impacto dentro de los procesos de decisión relacionada a la política exterior en asuntos del Pacífico.

Al mismo tiempo las acciones provenientes de la sociedad civil, así como iniciativas de orientación ciudadana en América Latina inician, de manera preliminar, su presencia dentro de la agenda de discusión de los mecanismos de cooperación transregional. A pesar de su mayor proyección todavía, en términos generales, su participación es marginal dentro de la estructura de toma de decisión de los actores gubernamentales.

Redes de interacción dentro de la comunidad transpacífica

La emergencia de una comunidad transregional dentro de la cuenca del Pacífico, como un espacio dinámico inserto dentro de sistema económico y político global, tiene diferentes ámbitos de interrelación. En el nivel global, América Latina y Asia Pacífico tienen canales de intercomunicación diversos a través de los mecanismos de cooperación tales como PBEC, PECC, APEC y FOCALAE de manera fundamental. Sin embargo, no podría omitirse el PAFTAD, las conferencias sobre comercio y desarrollo en el Pacífico, en las que se integran académicos de las principales económicas de la región cuyas propuestas han servido como sustento en la construcción de los esfuerzos de cooperación regional (Véase Gráfico 1)².

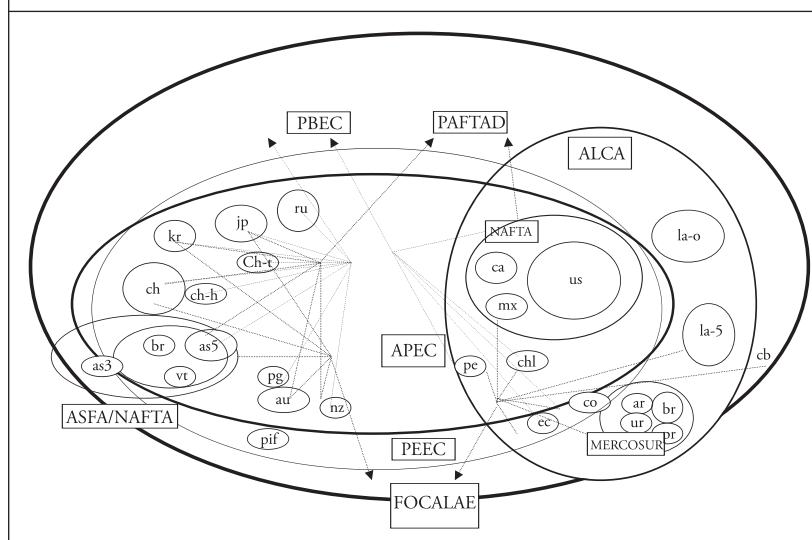
En el plano bilateral, los actores regionales despliegan un conjunto de acciones de su política económica exterior para ampliar las oportunidades de comercio e inversión de sus agentes económicos. Esto implica un diseño estratégico, en el mejor de los casos, de un modelo de interacción que corresponde plenamente a las necesidades de sus esquemas de desarrollo económico endógeno y a los requerimientos de su seguridad económica.

Como se apuntó anteriormente, América Latina arribó tarde a los mecanismos de cooperación de la cuenca del Pacífico. A pesar de lo anterior, la región fue considerada como potencial miembro dentro de las iniciales propuestas presentadas por los “padres fundadores”. En 1965, Kiyoshi Kojima, reconocido académico japonés, desarrolló la idea de conformar un Área de Libre Comercio del Pacífico (PAFTA, por sus siglas en inglés) para iniciar la liberalización económica y la reducción arancelaria entre Japón, Australia, Nueva Zelanda, Canadá y los Estados Unidos (Kojima, 1976:5).

Bajo ese mecanismo, los países asiáticos y latinoamericanos podrían participar como miembros asociados y ser candidatos a obtener reducciones arancelarias preferenciales, asistencia técnica y programas de exportación de exportaciones. Como es conocido, la idea de Kojima no pudo ser implementada por la existencia de un conjunto de obstáculos:

2 Basado en la idea de Pittou Van Dijk para presentar la proliferación de áreas de comercio preferencial y acuerdos comerciales en la economía mundial. Véase en “The EU’s New Strategies towards Emerging Asia and Latin America” in Radtke and Wiesebron (editors) (2002: 79).

Gráfico 1
Comunidad Transpacífica (Nivel Macro)



Note: jp= Japón; kr=Corea; ch=China; ch-h= China Hong Kong; ch-t= China Taipei; ru= Rusia; as=ASEAN; au=Australia; nz= Nueva Zelanda; pg= Papua Nueva Guinea; pif= Pacific Island Forum; as5=Singapur, Filipinas, Indonesia, Tailandia, and Malasia; br= Brunei; vt= Vietnam; as3= Laos, Camboya, Myanmar; ca=Canadá; us=Estados Unidos; mx=México; chl=Chile; pe=Peru; ar=Argentina; br=Brasil; co=Colombia; cb=Cuba; ec=Ecuador; PAG=Paraguay; UR=Uruguay; lo-5=Venezuela, Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Panamá and la-o= Otros países Latinoamericanos.

- Temor de la implementación de reducciones arancelarias en un número muy selecto de sectores económicos con riesgos de una implementación no equitativa.
- Poco entusiasmo en considerar a la liberalización como un instrumento útil para la expansión de los volúmenes comerciales de las naciones menos desarrolladas.
- Identificación del PAFTA como un club exclusivo de los países ricos de la región.
- Dentro de las políticas comerciales de los potenciales miembros del PAFTA, se visualizó más importante el apoyo de los esfuerzos multi-

laterales en la materia que en intentos de concertación de tipo regional (Kojima, 1980: 4-7).

Lo anterior fue reflejo de dos tendencias. En primer lugar, los niveles de integración económica todavía se encontraban en una etapa temprana. Japón estaba en el proceso de recuperación y fortalecimiento de su modelo de desarrollo después de la devastación que fue objeto como resultado de su participación en la Segunda Guerra Mundial. Estados Unidos consideraba que su posición hegemónica dentro de los espacios multilaterales era el medio adecuado para garantizar sus prioridades de su política económica exterior. Al mismo tiempo desplegaba sus acciones de carácter bilateral en sus relaciones con sus socios comerciales y de las áreas de alto valor estratégico dentro de un clima de tensión internacional dentro de un mundo bipolar. Australia, Nueva Zelanda y Canadá todavía eran economías sin mayor proyección transregional y con niveles de dependencia con Gran Bretaña y Estados Unidos. En segundo lugar, utilizando la propuesta analítica de Hettne, la cuenca del Pacífico se encontraba en una fase incipiente de formación hacia una sociedad regional, en los que los actores estatales todavía no consideran la pertinencia de los establecimientos de foros regionales u otros mecanismos de consulta.

La década de los años setenta fue testigo del avance acelerado de los procesos de profundización de la integración económica. La transformación de Japón como una potencia regional y el avance de la primera generación de las nuevas economías industrializadas asiáticas como Singapur, Taiwán, Corea del Sur y Hong Kong marcarían una tendencia al incremento de la interdependencia comercial y financiera. Este proceso, generaba al mismo tiempo el surgimiento de una serie de problemas y obstáculos para que los agentes económicos ampliaran sus oportunidades de negocios en la región.

Lo anterior permitió una mayor sensibilización, misma que fue reflejada por la propuesta presentada por Peter Drysdale y Hugh Patrick ante un Comité de Relaciones Exteriores del Senado estadounidense en la que se planeó la necesidad de adoptar un esquema similar a la Organización para la Cooperación Económica y Desarrollo (OECD, por sus siglas en inglés), ese nuevo mecanismo fue denominado Organización para el

Comercio y Desarrollo del Pacífico (OPTAD, por sus siglas en inglés) que tendría tres áreas de acción: una referida a políticas comerciales, otra para la inversión extranjera directa y una más para programas de ayuda para las economías en desarrollo del Pacífico asiático y Latinoamérica (Kojima, 1987: 173-174). El reporte también recomendaba el abandono de Washington de su posición reticente para incorporarse dentro de las nuevas iniciativas de cooperación (United States, Senate, Committee on Foreign Relations, 1979: 73) y tomar más en cuenta la opción transpacífica dentro de su política exterior (Hugh, 1997:16).

Mientras en Asia Pacífico se consolidaba la gestación de una sociedad regional y el inicio de la conformación de una comunidad. América Latina se encontraba al margen de esos esfuerzos, con grados incipientes de transpacificidad, los gobiernos no incluían dentro de sus prioridades internacionales su incorporación a la cuenca del Pacífico, preferían mantener a la bilateralidad como el medio idóneo para el fortalecimiento de sus nexos con las economías más avanzadas de la región. La inestabilidad política, la crisis financieras durante los años setenta y ochenta jugaron un papel definitivo para el desvanecimiento de América Latina dentro de las iniciativas de cooperación regional.

Las distintas fases de regionalidad de América Latina estuvieron circunscritas a la identificación dentro de su entorno geográfico inmediato de esfuerzos limitados de integración y de dar prioridad a los nexos con los Estados Unidos. Los vínculos con Europa se mantenía como parte del legado histórico-cultural lo que había permitido los flujos comerciales y de inversión. A pesar de esto, nunca se visualizó las posibilidades de que el Océano Atlántico se concibiera no como un espacio de separación sino de conexión con Europa y África.³ En este sentido, la condición bioceánica ha sido virtualmente ignorada dentro de las estrategias económicas y geopolíticas de la mayoría de los países latinoamericanos.

Es menester insistir en la idea de que en el decenio de los años ochenta fue el espacio de intensificación de las tendencias del regionalismo en el Pacífico asiático y de la materialización de las propuestas de coopera-

3 Hoy día no existe un sentido de lo que se podría denominar "transatlanticidad" de parte de América Latina. Es natural los esfuerzos manifiestos de Estados Unidos para inhibir esos contactos de diálogo regional directo.

ción regional. De acuerdo con Dilip K. Das, a diferencia de otras experiencias similares en el mundo, sus bases estuvieron centradas en su orientación al mercado. Las redes de producción regional fueron las consecuencias de la orientación de la dinámica económica donde las corporaciones transnacionales contribuyeron a lo que podría llamarse un proceso de industrialización pan-asiático en las que las iniciativas de arreglos institucionales formales e informales sólo fue un reflejo de esa realidad (Das, 2001:5-6).

De manera contraria a esos procesos de integración económica natural, las iniciativas de orientación gubernamental sustentaron las propuestas de cooperación regional en América Latina basados en el viejo regionalismo cuyos resultados, por todo conocidos, generaron espacios sólo favorables para la retórica latinoamericana donde la vinculación transregional estuvo siempre ausente.

En este contexto, podría identificarse dos notables excepciones. México organizó la VI conferencia del PAFTAD sobre ciencia y tecnología. Ese mecanismo surgió como respuesta del sector académico para crear un foro de discusión mismo que congregó a importantes economistas, mismos que serían los “padres fundadores” de los posteriores mecanismos de cooperación regional. Los esfuerzos de la academia mexicana no tuvieron mayor eco en las esferas gubernamentales donde el encuentro resultó más una iniciativa personal de un grupo de especialistas como resultado de sus propias redes de contactos personales.

Otro ejemplo se refiere a la invitación del entonces Primer Ministro japonés Masayoshi Ohira, al presidente José López Portillo para que México se incorporara como miembro fundador de lo que posteriormente se convertiría en el PECC. Las nociones de la construcción de la “Comunidad del Pacífico” no fueron entendidas por la administración en turno debido a sus preferencias de una aproximación bilateral y el deseo de capitalizar su nueva abundancia petrolera como instrumento para incrementar sus nexos económicos con la región del Pacífico asiático. La decisión de México y de otros países latinoamericanos marcaron su ausencia dentro de los espacios regionales de cooperación y de las redes de consultas y cabildeo formales e informales entre los sectores gubernamental, privado y la academia.

El inicio de la década de los años ochenta, como se apuntó anteriormente, se profundiza los procesos de integración natural y se incrementan los problemas regionales, así como las dificultades para avanzar en la agenda comercial dentro de los foros multilaterales. Las frecuentes iniciativas de la academia son escuchadas por los altos funcionarios gubernamentales. En Japón se formalizó la creación del Grupo de estudio de la cuenca del Pacífico bajo la responsabilidad de Saburo Okita. El reporte remarcó la existencia de tendencias claras y concretas para impulsar la integración regional en la que la diversidad existente en esa área geográfica no constituía un impedimento sino una condición para construir un punto de encuentro para impulsar la cooperación en diversos sectores (Pacific Basin Cooperation Study Group, 1980:77). El ascenso de Okita como Ministro de Asuntos Exteriores de Japón permitió incorporar como un eje prioritario dentro de la política exterior de la administración de Ohira. En septiembre de 1980, se organizó en Australia el Seminario sobre la Comunidad del Pacífico copatrocinados por el gobierno japonés y australiano. Esto daría nacimiento al Comité de la Cooperación del Pacífico que permitiría la creación del PECC.

El modelo PECC generó la institucionalización flexible de un patrón de consultas entre el gobierno, los empresarios y la academia. Es un hecho, la existencia previa de una red de contactos entre esos sectores que habían influido en las formas de cabildeo y negociación con los agentes económicos y representantes políticos locales, mismos que impactaban el diseño de las políticas públicas y estrategias de desarrollo económico, así como los procesos de toma de decisión de su política exterior. Sin embargo, un elemento distintivo era la incorporación del sector académico dentro de los temas sensibles que afectaban al Pacífico.

Es importante remarcar que esa dinámica tripartita no implica la asignación de una función fija para cada actor (Véase Tabla 1). Por el contrario, el modelo involucra la creciente movilidad entre ellos. El acceso de las comunidades epistémicas a la élite gubernamental y económica genera una serie de vínculos personales y profesionales⁴ que permite su movili-

⁴ Para entender la influencias de las comunidades epistémicas en el caso de Australia, Véase: Higgot, R. (1992: 182-197) y Besson, M. (1999: 114-115).

dad e incorporación dentro de altos niveles de gobierno o como asesores en las grandes corporaciones. De igual manera, los funcionarios o ejecutivos retirados fácilmente tienen oportunidades de encontrar un lugar en alguna institución de investigación o un *Think Tank* privado o semi gubernamentales. Estas redes permiten la consolidación de contactos directos y la formación de un sistema de lealtades entre ellos.

Sector	Principales Características	Niveles de Perteneencia a la Regionalidad		Grado de Transpacificidad	
		80s	90s	80s	90s
	80-90s				
Academia	<ul style="list-style-type: none"> - Agenda de Investigación Integrada sobre asuntos del Pacífico - Consultas regulares con empresarios y funcionarios cercanos a los procesos de toma de decisión. - Diplomacia de segunda vía (Second Track) - Capacidad de cabildeo 	Alta	Alta	Baja	Alta
Empresarios	<ul style="list-style-type: none"> - Visión global de Negocios - Aproximación de negocios transregional - <i>Think Tanks</i> orientados a las actividades empresariales 	Alta	Alta	Media	Alta
Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> - Diplomacia destinada a la región de la cuenca del Pacífico - Participación en esquemas formales e informales - Establecimiento de <i>Thinks Tanks</i> financiados por el gobierno 	Media	Alta	Baja	Alta

Los actores mantuvieron un proceso diferenciado de sensibilidad dentro de los espacios de la construcción de la regionalidad de la cuenca del Pacífico. Como ya se apuntó, la academia y la iniciativa privada fueron los primeros en identificar a las tendencias de integración económica y la necesidad de establecer foros de diálogo como áreas de acción y objeto de estudio. En este sentido, en 1967 se crea el Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico (PBEC, por sus siglas en inglés) en que se agrupan los principales empresarios de las economías de la región. Los gobiernos del Sudeste asiá-

tico y Estados Unidos mostraron mayor lentitud y escepticismo para conformar espacios regionales de cooperación. La participación de funcionarios gubernamentales, con carácter no oficial, en el PECC y la creación en 1989 del APEC, como el primer espacio intergubernamental, impulsó el ascenso de un esquema más fortificado de comunidad.

Sin embargo, su consolidación transitó por diversas fases en el que los niveles de transpacificidad ganaban más terreno. En la década de los años ochenta parecía que la única conexión transregional viable era la participación de Estados Unidos y Canadá. El primero, por su importancia económica y política como el hegemón dentro del sistema capitalista y el segundo por sus esfuerzos de diversificación de su política exterior. Como ya se analizó, la academia se centró en generar esfuerzos de carácter regional sin la inclusión de América Latina, sólo la existencia de un grupo de especialistas mexicanos y chilenos trataban de generar un contrapeso a esta tendencia. De igual forma, los gobiernos mostraban un bajo perfil donde no podía identificar todavía claramente el papel de América Latina dentro de los foros regionales emergentes. En cambio, los empresarios asiáticos si consideraban la necesidad de incorporar a esa región como parte de las nuevas tendencias económicas dentro de la cuenca del Pacífico.

Los cambios políticos y económicos en la década de los años noventa permitieron un incremento en los niveles de transpacificidad como resultado de la intensificación de los procesos de globalización y sobre todo del surgimiento del nuevo regionalismo. De acuerdo a Akio Hosono y Shoji Nishijima (2002: 50) apuntan que los países latinoamericanos lograron insertarse a nuevas iniciativas que permitieron el surgimiento del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y Mercosur, así como el fortalecimiento, bajo nuevos principios, de esfuerzos regionales embrionarios y los ya existentes, así como la búsqueda de la opción transregional como parte sustancial de sus políticas internacionales, lo que implicó la posterior incorporación en el PECC y APEC. En este sentido, la región del Pacífico asiático tuvo interés en cimentar los nexos transpacíficos con América Latina y permitir, en ocasiones con fuerte resistencia, su admisión dentro de los espacios de cooperación económica.

El escenario de la década de los años noventa implicó un giro sustancial en los niveles de conectividad entre los tres sectores. La adopción de la

agenda del Pacífico como un elemento a considerar, independientemente de su continuidad y profundidad, generó mayor atención en sus estrategias internacionales y en el diseño de su diplomacia económica. De acuerdo con el Profesor Manfred Mols, los gobiernos latinoamericanos empezaron a reorientar su política económica exterior para descubrir las posibilidades del Pacífico asiático, región que le podría ofrecer la realización de sus anhelados procesos de diversificación comercial y financiera junto con una mayor integración dentro de la economía global (Mols, 2002a: 75).

El modelo tripartita de PECC fue adoptado por la mayoría de las economías latinoamericanas que tenían el interés por incorporarse dentro de los nuevos espacios de cooperación regional. A pesar de la falta de continuidad de sus estrategias, México logró incorporarse a PECC en 1991 y en APEC en 1993. Otros países latinoamericanos consiguieron también su admisión en PECC y APEC como el caso de Chile en 1994 y Perú en 1998. Lo anterior generó un mayor acercamiento entre el sector académico y las esferas gubernamentales orientadas en el diseño de la agenda del Pacífico. En cambio, los vínculos con los empresarios se encuentran reforzándose a través del mayor apoyo financiero a proyectos de investigación o incluso en el financiamiento directo de *Think Tanks*. Sin embargo, a nivel general, tomando en cuenta a la comunidad epistémica de forma ampliada, puede considerarse que sus nexos pueden caracterizarse de baja intensidad.

La principal diferencia entre los modelos de interconsultas entre la burocracia, empresarios y la academia de las economías del Asia Pacífico y América Latina reside en la función de los actores, su capacidad de identificar las nuevas formas de diálogo y cabildeo dentro de las diferentes fases de la regionalidad de la cuenca del Pacífico y en el diseño de los ejes de conexión en la transpacificidad. En lo particular pueden identificarse:

- El modelo asiático en sus etapas iniciales estuvo basado en iniciativas propuestas por la academia. El PAFTAD fue un vehículo para la expansión de la visión de la cuenca del Pacífico como un proyecto de cooperación realizable. El incremento de la interdependencia económica obligó a los empresarios y funcionarios gubernamentales, a cargo de la política económica exterior, en poner mayor atención en el “nuevo pensa-

miento” presentado por las comunidades epistémicas. No obstante, fue necesario que pasara un tiempo para lograr el momento político adecuado para revertir el escepticismo de los países del sudeste de Asia y las reticencias de los Estados Unidos para la creación de un grupo regional.

- El modelo latinoamericano estuvo centrado en el liderazgo gubernamental para impulsar una agenda de acción en el Pacífico y en particular para lograr su membresía dentro de los mecanismos de cooperación. Aunque, como fue ya planteado, el sector académico, especialmente en México y Chile, entendió la importancia de la cuenca del Pacífico como una nueva centro económico mundial, careciendo de la suficiente influencia como los académicos asiáticos. A finales de los años ochenta y principios de los años noventa, los canales de comunicación entre los tres sectores mejoraron y fortalecieron.
- El Pacífico asiático y posteriormente los nexos transpacificos representaron un espacio fundamental para sus acciones de su diplomacia económica. Con altos niveles de especialización, se formaron cuadros dentro del gobierno y el sector privado para el diseño y ejecución de sus políticas para la creación de los foros de cooperación regional. De igual forma, la academia contribuyó en la formación de investigadores y consultores sobre esos temas.
- La cuenca del Pacífico no ha sido una prioridad para la mayoría de los países latinoamericanos, a pesar de los mayores grados de mayor sensibilidad de la regionalidad del Pacífico y de la transpacificidad. Esa región geográfica se percibe todavía como un escenario alternativo (por no decir simplemente secundario) dentro de sus estrategias de negocios y de su agenda internacional. Persisten todavía niveles muy bajos de continuidad de los proyectos y se agudizan los conflictos para materializar un plan de acción frente al Pacífico. Sin embargo, se observa un mayor interés por parte de la academia para ampliar su interés en el área a través de la formación de programas y centros de investigación. PAFTAD tiene ya un capítulo mexicano fundado en el 2000 y existe una extensa red de Centros APEC en universidades mexica-

nas. De igual forma, en otros países latinoamericanos, como Chile, existen programas ya consolidados sobre temas del Pacífico.

Es necesario remarcar de nuevo, la dificultad de generalizar sobre las formas y los modelos de interconsultivos que involucran a los tres sectores en la región de América Latina. Cada país tiene particularidades en su sistema político y económico que genera diferencias sustanciales, cada uno puede generar grados diferenciados en la intensidad de sus nexos mientras en unos países pueden estar ya consolidados, en tanto que otros pueden estar en una etapa rudimentaria. En los casos como México, Chile y Perú puede notarse un mayor grado de regionalidad comparando los años setenta y ochenta con las dos décadas posteriores (Véase Tabla 2).

Sector	Principales características		Niveles de pertenencia a la regionalidad	
	70s -80s	90s -2002	80s	90s
Gobierno	- Orientación bilateral en sus estrategias diplomáticas - Discurso retórico de la diversificación	- Estrategias bilateral y multilateral de su diplomacia económica - Diversificación Económica Pragmática	Baja	Media
Empresarios	- Mercados tradicionales: Estados Unidos y Europa - Agenda no integrada de negocios en el Pacífico	- Asia Pacífico como mercado potencial - Creación de una agenda de negocios en la región. - Participación en foros empresariales del Pacífico	Baja	Media
Academia	- Limitada capacidad de cabildeo - Agenda de investigación basada en iniciativas personales - Membresía limitada en PAFTAD	- Expansión de su capacidad de cabildeo - Red de investigación más integrada sobre temas del Pacífico - Participación en PECC, APEC y PAFTAD.	Baja	Media

Algunos sectores industriales empiezan a considerar a la región del Pacífico asiático como un mercado destino y no como un espacio alterno den-

tro de sus estrategias de negocios globales. Sin embargo, todavía existe un gran desconocimiento sobre las economías asiáticas. Las grandes corporaciones mexicanas y de otras economías latinoamericanas ribereñas al Pacífico están interesadas en participar dentro de los circuitos de discusión dentro del PBEC y al interior del Consejo Asesor de Negocios del APEC (ABAC, por sus siglas en inglés) en el caso de los empresarios mexicanos, chilenos y peruanos.

Los representantes gubernamentales han multiplicado sus contactos bilaterales a la luz de su participación dentro de los esquemas de cooperación. Con grados de capacidad de respuesta, han hecho posible poner mayor atención al Pacífico dentro de sus estrategias diplomáticas y en su política económica exterior. Lo anterior ha permitido el avance para la construcción de los ejes que apuntalan la transpacificidad.

Los retos para la construcción de la transpacificidad

Si bien es necesario apuntar que el Pacífico asiático y América Latina han compartido diferentes experiencias históricas comunes través de los contactos transpacíficos, mismos que fueron iniciados desde finales del siglo XVI, es evidente, a pesar de lo anterior, la subsistencia marcada de un profundo y mutuo desconocimiento entre esas áreas geográficas. Sin embargo, es necesario apuntar que el mayor involucramiento latinoamericano dentro de los esquemas de cooperación regional ha permitido el establecimiento de nuevas redes de contactos entre los gobiernos, la iniciativa privada, la academia y la sociedad civil.

La construcción de la transpacificidad implica el reconocimiento de que la cuenca del Pacífico es un espacio permanente de interconectividad compleja y dinámica entre los actores económicos, gubernamentales y no gubernamentales. Esto puede reflejarse en dos niveles. En primer lugar, los nexos transbilaterales referidos a los contactos que establecen dos actores regionales cuyas acciones acentúan la intensidad de sus relaciones económicas ocupando un lugar importante dentro de sus estrategias diplomáticas. En este sentido, se refieren a relaciones consolidadas en las que ambas partes reconocen su relevancia mutua. No son tomados en cuenta

los acercamientos de baja intensidad o esporádicos, así como expresiones de formalismo protocolario sin mayor profundización u acciones unilaterales en los que no existen corresponsabilidad. En segundo, se identifican a los contactos transregionales como las tendencias comerciales, financieras, políticas, sociales, culturales y estratégicas que involucran a diversas áreas subgeográficas que pertenecen al todo regional.

En este sentido, lo transpacífico sería una expresión de los flujos relacionales de carácter estructural entre las diversas formaciones económico-sociales integrantes de la cuenca del Pacífico. Los actores pueden generar una multiplicidad de acciones en las que se puede incluir, por sólo mencionar una, el diálogo transpacífico subregional sustentando en un mecanismo intergubernamental más comprensivo en la que se incorporara a un mayor número de entidades estatales⁵ cuya membresía no lo define su cercanía al Océano Pacífico sino en la pertenencia de su espacio geográfico inmediato. Estos son los principios que fundamentaron la inicial propuesta de Singapur presentada por su primer Ministro Goh Chok Tong en su visita oficial a Chile en 1998⁶ en la que propuso la conformación del Foro del Asia del Este y América Latina, después renombrado Foro de Cooperación de América Latina y Asia del Este (FOCALAE) en el que se integran 30 países (Véase Gráfico 1).

El nacimiento de ese mecanismo buscaba establecer un puente directo para incrementar los esquemas subregionales de cooperación económica, política, social y cultural. Las expectativas han superado con creces las formas de materializar sus trabajos siendo sus principales problemas:

- Bajos niveles de transpacificidad en América Latina. A pesar de la incorporación de algunas economías latinoamericanas en los principales espacios de cooperación regional, como ya se analizó, subsisten un ascenso en los sentidos de regionalidad pero con incipientes estrategias

5 La membresía está referida a la incorporación de estados soberanos y no de economías como en el caso de APEC, por lo que Taiwán al no ser reconocido como un país independiente y Hong Kong por su inserción a China bajo la fórmula de un país, dos sistemas no se consideran como actores participantes.

6 Inicialmente se adoptó como modelo la propuesta del mecanismo de diálogo Asia y Europa (ASEM, por sus siglas en inglés) creado en 1996.

para fortalecer sus contactos transbilaterales y transregionales. Existe otro grupo de países grados embrionarios para identificar al Pacífico como una región prioritaria dentro de sus estrategias económicas y políticas internacionales. Estas capacidades endeblen están condicionadas por factores internos y del papel de los actores locales para visualizar a esa región geográfica como un espacio posible de interrelación.

- La no existencia de una clara identificación por parte de América Latina de la necesidad de establecer canales de comunicación y asociación transpacíficas. Por ejemplo, México ha desempeñado una estrategia de bajo perfil en ese mecanismo, en tanto que funcionarios diplomáticos consideran que es un foro carente de sustancia y perteneciente más a las esferas de influencia de Chile. De manera explícita han señalado que el gobierno mexicano tiene más interés en APEC.⁷

En este contexto, valdría preguntarse si es válida la construcción de un foro transregional en el que se involucra a diversas subregiones con diversas intensidades de transpacificidad o en el caso de América Latina sería necesario fortalecer sus capacidades de diálogo intraregional como un primer paso para fortalecer en la región sus niveles de regionalidad y transregionalidad. En otras palabras, ¿es posible para América Latina conformar una agenda regional para el Pacífico?

La reunión organizada por México del APEC en el 2002 celebrada en los Cabos, Baja California, tuvo como lema la necesidad de construir puentes entre las economías participantes en ese mecanismo. Sin embargo, el gobierno mexicano fracasó en aplicar ese principio en su propia región geográfica. México fue el primer país latinoamericano en presidir reuniones ministeriales y la cumbre informal de líderes. Aunque, como es sabido, la agenda de discusión se inclinó, por la presión de Washington, para insertar temas sobre la condena al terrorismo, nunca hubo el intento de los funcionarios mexicanos para presentar algún punto referido sobre una agenda de América Latina en APEC. Es decir,

7 Entrevistas informales con personal diplomático y funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México.

no existió la posibilidad de una propuesta que incluyera a México, Chile y Perú para promover un mayor impacto y beneficios a las naciones participantes y no miembros sobre cooperación económica y técnica, promoción del comercio e inversión, por solo mencionar algunos rubros potenciales.

América Latina necesita reforzar sus capacidades institucionales y humanas para la generación, como un primer paso, de un diálogo intraregional significativo sobre temas del Pacífico. Bajo esta visión sería necesaria emprender un trabajo en las siguientes direcciones:

- Implementar reuniones ministeriales entre los miembros latinoamericanos del FOCALAE sobre tópicos relacionados al impulso de la transpacificidad. Por otro lado, las economías latinoamericanas de APEC podrán establecer acciones coordinadas orientadas a la adopción de una agenda social.
- Expandir la incorporación de los empresarios latinoamericanos en las redes interconsultivas locales y en las redes de negocios a través de tener una mayor presencia en PBEC y ABAC, así como la creación de nuevos canales de asociación con sus contrapartes asiáticas, no sólo entre grandes corporaciones sino también con los pequeños y medianos empresarios a través del reforzamiento de internacionalización de sus respectivas organizaciones empresariales.
- Expandir las redes de intercambio entre los diversos programas de investigación y docencia relacionadas al Pacífico asiático. Además de complementar los esfuerzos realizados por los centros de estudio APEC, se considera necesario la elaboración de una extensa red cooperativa de investigación sobre el Pacífico basada en las siguientes líneas: la presentación de recomendaciones concretas para el mejoramiento de las oportunidades de negocios en la región; el fortalecimiento de nuevas áreas de intercambio académico y, la promoción de un programa maestro que estructure una visión de largo plazo en el que se realice una evaluación prospectiva sobre las posibilidades y limitantes de la construcción de la transpacificidad de América Latina.

- Ampliar los canales de intercomunicación con actores no gubernamentales y generar nuevas iniciativas de interrelación provenientes de la sociedad civil.

Estos son algunas tareas pendientes que América Latina debe de acometer para incrementar su capacidad de diálogo transregional, si no es capaz de emprenderlas mostrará su frágil capacidad de respuesta y no dejará de ser un actor marginal. En este sentido, el FOCALAE será en punto en el que evidenciará una vez más, no sólo sus limitaciones estructurales para incrementar sus niveles de transpacificidad sino también su fracaso para establecer puentes de comunicación intraregional.

Consideraciones Finales

Es evidente la complejidad para realizar una aproximación general sobre el papel desempeñado de los actores gubernamentales, privados, las comunidades epistémicas y organizaciones sociales dentro del diseño y ejecución de las estrategias de la política económica exterior, así como de los procesos paralelos, formales e informales, de cabildeo y negociación en temas relacionados al Pacífico. Como se trató de remarcar en el escrito, los factores endógenos de carácter político, económicos, social y cultural son elementos importantes para considerar sus grados de sensibilidad dentro de los procesos de regionalidad de la cuenca del Pacífico y de su inserción en la transpacificidad.

Sin embargo, es un hecho que los modelos interconsultivos en el caso de las economías del Pacífico asiático se encuentra más consolidados. En cambio, en América Latina existe una diversidad de expresiones desde los inexistentes o de carácter incipiente hasta los esquemas de mayor consistencia. Empero, algo ampliamente compartido por todos los países latinoamericanos son sus incapacidades para instaurar un diálogo intraregional sobre temas del Pacífico a través del establecimiento de diversos canales de intercomunicación.

México ha logrado consolidar un modelo de interconsultas más integrativo. Empero, subsisten todavía graves deficiencias en las formas del

diseño y aplicación de su diplomacia económica. El creciente conflicto de competencias en el ámbito de la administración pública federal, la falta de continuidad de los proyectos y la carencia de una visión a largo plazo que estructure sus acciones en sus relaciones con las diferentes economías de la cuenca del Pacífico, así en como sus foros de cooperación, son algunas expresiones existentes de los desfases persistentes de sus declaraciones o expresiones de buena voluntad para generar su acercamiento más intenso con esa región geográfica y las capacidades reales para su ejecución. En este sentido, si bien se ha ganado terreno en la mayor identificación del Pacífico como un espacio geoeconómico de interés, el gobierno y los empresarios mexicanos no lo consideran todavía un espacio prioritario en su agenda internacional y de negocios.

Bibliografía

- Björn, Hettne (2003). "El nuevo regionalismo y el retorno a lo político; en María Cristina Rosas Coord. *La OMC y la Ronda de Doha: ¿proteccionismo vs desarrollo?* Caracas: FCPyS-SELA.
- Das, Dilip K. (2001). *Regional Trade Agreements and the Global Economy An Asia-Pacific Perspective*. Cambridge: Center For International Development. Harvard University, February
- Hosono, Akio and Shoji Nishijima (2002). "Regional Integration in Asia and Latin America" in Peter Drysdale & Kenichi Ishigaki, eds.; *East Asian Trade and Financial Integration. New Issues*. Canberra: Asia Pacific Press. Pp. 50.
- Hugh, Patrick (1997). *From PAFTAD to APEC: Economist Networks & Public Policymaking*. Broadway: APEC Study Center, Columbia University, discussion paper No. 2.
- Kojima, Kiyoshi (1976). "Economic Integration in the Asia Pacific Region" in *Hitotsubashi Journal of Economics*, Vol. XVI, No. 2, February.
- _____ (1980). *Economic Cooperation in the Pacific Community*. Tokyo: The Japan Institute of International Affairs.

- _____ (1987). *Japan and the New World Economic Order*. Tokyo: Charles E. Tuttle
- Mols, Manfred (2002a) "APEC and Latin America: Completing the Pacific Rim Agenda" in Jürgen Rüländ, Eva Manske and Werner Draguhn, eds.; *Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC). The First Decade*. Roulledge-Curzon.
- Pacific Basin Cooperation Study Group (1980). *Report on the Pacific Basin Cooperation Concept*. Tokio, Mayo, Pp.77.
- Radtke, Kurt W. and Wiesebron, Marianne, ed. (2002). *Competing for Integration. Japan, Europe, Latin America, and their strategic Partners*. New York: An East Gate Book, M.E. Sharpe.
- United State, Senate, Committee on Foreign Relations (1979). *An Asia Pacific regional Economic Cooperation, An Exploratory Concept*.