

¿Redescubrirá Centroamérica el Pacífico en el siglo XXI?

Napoleón Campos*

Resumen

El fin de la moratoria por 10 años impuesta por la Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) para la adhesión de nuevos miembros, se convierte para las naciones ribereñas centroamericanas en un desafío no solicitado e inesperado para sus políticas públicas, en particular la exterior y comercial. Las 21 economías APEC comprenden más del 56% del PIB mundial. Entre ellas se encuentran no solamente aliados históricos de Centroamérica, sino también economías con las cuales existen tratados comerciales en vigor (EE. UU., México, Canadá y Chile) y otras economías que recientemente se han convertido en socios comerciales sustantivos. Asia-Pacífico constituye no solamente una oportunidad para oxigenar las prioridades tradicionales de la política exterior, representa a la vez la posibilidad de imprimirle un golpe de timón a la evolución de las economías ribereñas de la región. Por ello, es crucial que los grupos políticos, empresariales, intelectuales y académicos den el primer paso haciendo suyo más temprano que tarde este inevitable debate.

Palabras clave:

Asia, Centroamérica, China, comercio exterior, cooperación internacional, Cuenca del Pacífico, integración económica, integración regional, libre comercio.

* Investigador, docente y consultor internacional. Correo electrónico: napoleoncampos@hotmail.com.

Durante los siglos de la Colonia, los puertos marítimos desde California hasta Valparaíso constituyeron la primera ruta transoceánica y transcontinental que conoció el planeta, la cual conectó Europa con Asia y Oceanía vía nuestro hemisferio. Sobre el virreinato de la Nueva España, entre Acapulco y Veracruz, se estableció el primer canal seco del que se tenga noticia en América. Por este canal se transportaron desde Europa barricas de vino y aceite de oliva; desde las colonias americanas, cochinilla para tintes, semillas, camote, garbanzos, tabaco, chocolate y cacao, sandías, vid e higueras. Aún más importante, se ha llegado a estimar que una cantidad cercana a la mitad de la plata extraída de las minas de América acabó en China, en virtud del patrón-plata dominante bajo la Dinastía Ming, que gobernó el imperio de 1368 a 1644 (Wakeman, 1985).

Desde Asia: de China, telas y objetos de seda, y hasta alfombras persas llegadas allí del Cercano Oriente; de India, piezas de algodón; de Japón, abanicos, cajoneras, arcones, cofres y joyeros laqueados, peines, cascabeles, biombo, escribanías y porcelana; de las Molucas y Java (hoy Indonesia), y Ceilán (hoy Sri Lanka), las ansiadas especies (clavo de olor, pimienta, canela) por las que los europeos buscaron precisamente un trayecto marítimo desde el siglo XV y a donde en verdad pretendió desembarcar la primera expedición de Colón. La influencia cultural asiática fue perceptible en las colonias hacia el siglo XVII no solo por la piratería de la que fueron objeto las mercancías orientales más preciosas, sino por su impacto en el propio arte colonial americano (González, 1980).

Por este sendero se condujeron los primeros asiáticos en arribar al Nuevo Mundo. Estos eran filipinos aborígenes, quienes fueron transportados en el galeón “Nuestra Señora de la Esperanza” y habrían tocado tierra el 18 de octubre de 1587 en algún punto de California (posiblemente Morro Bay) para finalmente desembarcar en Acapulco. A partir de esa fecha, miles de asiáticos se desperdigaron por el continente colonizado alcanzando el virreinato de Perú, en principio en condiciones de servidumbre, hasta que Felipe II, en 1597, un

año antes de su muerte, prohibió la trata de orientales (Sánchez-Albornoz, 1994).

Asimismo, en Acapulco desembarcó el primer diplomático asiático. Enviado por el poderoso señor feudal del norte de Japón, Date Masamune, el embajador Hasekura Tsunenaga Rokuyemon desembarcó el 25 de enero de 1614 de un galeón comandado por el fraile franciscano Luis Sotelo. En junio de ese mismo año, el embajador japonés salió de Veracruz y desembarcó en San Lúcar de Barrameda el 5 de octubre. El embajador entró a Madrid en compañía de Sotelo el 20 de diciembre y fue recibido por Felipe III, sucesor de Felipe II.

La fiebre del oro en California, que estalló en 1849 (habiendo sido California arrebatada meses antes a México), y la victoria militar estadounidense sobre España en 1898, merced a la cual se apoderó de Filipinas y Guam (así como de Cuba y Puerto Rico), posicionó a Estados Unidos en la política internacional como la primera potencia poscolonial y el gran interlocutor con Asia y Oceanía. Las dos guerras mundiales, la guerra de Corea y la segunda guerra en Vietnam reforzaron y robustecieron la presencia dominante de EE. UU. en la Cuenca del Pacífico.

La fundación en Canberra de la Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), el 7 de noviembre de 1989, a pocos días de la caída del Muro de Berlín y a iniciativa del primer ministro de Australia, Bob Hawke, ocurrió sin estridencias en el curso de los trascendentales acontecimientos en Europa Central y Oriental. No fue advertido que era el punto de partida para el relanzamiento histórico del Pacífico, y el inicio del fin de la hegemonía estadounidense en el área. No participó en aquella cita ningún país de la ribera latinoamericana, y a casi 18 años de la APEC, solo tres naciones del subcontinente son miembros, ninguna de ellas de Centroamérica.

¿Importa este hecho? ¿Importa o no la APEC? ¿El tratado comercial con EE. UU., el CAFTA, es el fin de la historia para Centroamérica? ¿Tiene sentido discutir sobre el Pacífico cuando ya está en el horizonte la negociación del tratado de asociación con la Unión Euro-

pea? ¿A qué le apuestan en verdad las políticas exteriores de los países centroamericanos?

1. La evolución de la APEC

La APEC fue fundada por doce países: ocho de Asia (Japón, Corea del Sur, Filipinas, Indonesia, Malasia, Tailandia, el Sultanato de Brunei y Singapur), dos de Oceanía (Australia y Nueva Zelanda) y dos de América (EE. UU. y Canadá). La idea, como ya adelantamos, surgió del premier australiano, Hawke, un laborista encumbrado a la alta magistratura de su nación en 1983. Australia coronó con la fundación de la APEC su propio “descubrimiento” del Pacífico. Tras el fin de la II Guerra Mundial, Australia comenzó a descentrar sus vínculos históricos de Europa Occidental, y particularmente de Gran Bretaña, sin desvincularse de la Mancomunidad de Naciones. Desde mediados de los años cincuenta, laboristas y conservadores australianos convinieron en que su país debía jugar un papel más activo en los asuntos internacionales, y específicamente en su vecindario, acorde al concepto de “potencia media” o “potencia regional” de cara a sus crecientes intercambios comerciales y de inversión en la Cuenca, y por la cada vez más relevante inmigración procedente de Asia y Oceanía (Fitzgerald, 1997; Millar, 1978).

Hawke pensó inicialmente en forjar una especie de OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) para Asia y Oceanía. Así lo formuló en su discurso en Seúl, del 31 de enero de 1989. Hawke invitó, ante las Asociaciones de Negocios de Corea, a “desarrollar una capacidad de análisis y consulta sobre temas económicos y sociales” en Asia-Pacífico. Comenta Eugenio Anguiano (2000), que Hawke enumeró los países de la Cuenca y omitió a EE. UU. Ello molestó a la recién inaugurada administración de George Bush (padre), cuya atención estaba centrada en los acontecimientos en Europa que, como dijimos arriba, desembocaron ese año en la caída del Muro de Berlín, el fin formal de la Guerra Fría. Sin crispaciones públicas, Washington presionó en privado lo suficiente, con el evidente concurso de Japón, de tal suerte

que junto a Canadá como economía desarrollada fueron invitados al cónclave de Canberra el 7 de noviembre.

La APEC rompió con importantes acervos conceptuales de las relaciones internacionales. En primer lugar, la Cooperación no fue establecida como una asociación o bloque de Estados, sino como un foro consultivo, no formal, de “economías-miembro” orientadas a ensanchar la liberalización del comercio mundial. En otras palabras, la APEC no es un sujeto de derecho internacional, como la Unión Europea o la Organización de Estados Americanos, o un grupo de países comprometidos a un acuerdo comercial, como el CAFTA, sino un esquema de cooperación comercial y económico guiado por la voluntad de sus miembros.

Este concepto es crucial porque fue el que posibilitó que en la primera ampliación de 1991 entraran al foro las tres economías chinas: Pekín, Hong Kong y Taipei. Así fue superado diplomáticamente, por un lado, el asunto de la representación de Hong Kong por su reunificación a China programada para 1997, y por el otro, el statu quo entre China Popular y Taiwán. Como sabemos, las naciones centroamericanas han venido tomando partido del lado de Taiwán en el diferendo que este sostiene con China. Sin embargo, hace pocas semanas, Costa Rica se sumó a las 169 naciones que suscriben la Resolución 2758 (XXVI) del 25 de octubre de 1971, a través de la cual la Asamblea General de la ONU decidió “restituir a la República de China todos sus derechos y reconocer a los representantes de su Gobierno como únicos representantes legítimos de China en las Naciones Unidas, así como expulsar inmediatamente a los representantes de Chiang Kaishek del puesto que ocupan ilegalmente en las Naciones Unidas y en todos los organismos con ellas relacionados”. Esta decisión de Costa Rica la analizaremos con detenimiento más adelante.

Al respecto, desde 1989 fue advertida la crucial participación de una sola China en la APEC, es decir, prevaleció desde la fundación de la Cooperación la visión de la reunificación china, no de su división. Más aún, el mismo

esquema APEC, a pesar de su “informalidad”, fue puesto como un escenario que alentara esa reunificación. Veamos un extracto del texto fundacional suscrito por los ministros de relaciones exteriores y/o de comercio exterior de las doce economías originarias:

Los Ministros han puntualizado la importancia de la República Popular de China y las economías de Hong Kong y Taiwán de cara a la prosperidad futura de la región Asia-Pacífico. Tomando en cuenta los principios generales de cooperación identificados antes y reconociendo que APEC es un foro no formal para consulta entre representantes del más alto nivel entre las economías más importantes de la región Asia-Pacífico, se acuerda que sería deseable a considerar la ulterior incorporación de estas tres economías en el proceso de APEC.

En segundo lugar, la APEC hizo suyos los conceptos de “ribera” y “diversidad”. El criterio geográfico, de pertenencia a la Cuenca, de poseer costas soberanas en el Pacífico, ha guiado la fundación de la APEC y sus consecutivas ampliaciones. México abrió la puerta para América Latina en 1993. Le siguieron Chile y Perú. Desde este ángulo, se esperaba la adhesión futura de Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Colombia y Ecuador. Honduras queda fuera pues carece de costas soberanas en el Pacífico; sus costas sureñas se localizan dentro del mar cerrado del Golfo de Fonseca, tal como lo definió y estableció la Corte de Justicia Centroamericana en 1917, y fue ratificado por la Corte Internacional de Justicia de La Haya en 1992, en su sentencia sobre límites entre El Salvador y Honduras (Campos, 2007a).

Por Asia están pendientes de adhesión Camboya y Corea del Norte. Sin embargo, la amenaza nuclear abiertamente sostenida por Corea del Norte aleja la posibilidad de que se le invite a ingresar a la APEC. Por Oceanía, en realidad, no queda nadie en sala de espera, pues ante la masiva existencia de pequeñas islas-Estado asociadas a varios bloques de derecho internacional, la configuración de la sombrilla de APEC se acondicionó a su participación como observadores oficiales bajo el

Foro de las Islas del Pacífico (PIF, por sus siglas en inglés). El último actor de Oceanía visible geográficamente, más que de relevancia comercial y económica, entró junto con México: Papua Nueva Guinea, una joven república, de 463 mil kilómetros cuadrados, que hasta 1975 estuvo bajo la administración de Australia. Punto aleccionador para los ribereños centroamericanos es que Papua Nueva Guinea se situó por debajo de todos ellos en el índice de desarrollo humano del PNUD de 2005.

En todo caso, la APEC aplaude oficialmente esta diversidad existente en el Pacífico. Diversidad no solo por el tamaño geográfico, también diversidad demográfica (en el Pacífico se localizan cinco de los diez Estados más poblados del mundo —China, EE. UU., Indonesia, Rusia y Japón— y a la vez los dos menos poblados —Tuvalu, con 11 mil habitantes, y Nauru, con 13 mil—), étnica, religiosa, cultural, económica y política. Para rematar este concepto, es oportuno citar unas palabras del actual presidente surcoreano, Roh Moo-hyun, quien sintetizó meridianamente la definición de “diversidad” hace un par de años:

La diversidad no es un problema en sí mismo. Cuando la diversidad es utilizada en beneficio de todos, sobre una base equitativa, puede jugar efectivamente un papel muy positivo. APEC está diseñada principalmente para promover un diálogo llano sobre políticas y colaboración entre las economías Asia-Pacífico. APEC es fundamentalmente diferente en su naturaleza de otras organizaciones regionales establecidas sobre tratados o pactos internacionales. Por el hecho de que APEC se compone de países miembros con una diversidad de antecedentes políticos, económicos, culturales, está opuesta a que desemboque internamente en un bloque económico.

En 1997, año de la última ampliación, fue decretada una moratoria a admitir nuevas economías por un período de diez años. El levantamiento o no de la moratoria aparece como un tema central de la próxima cumbre de líderes de las economías APEC, de septiembre en Sydney, Australia. Como la presidencia rotatoria es anual, coincide con la transmisión de la misma a Perú, lo cual políticamente se

traduce en un momento idóneo para que el resto de los latinoamericanos, y en especial nosotros, los cuatro ribereños centroamericanos, podamos tocar la puerta de la APEC por vez primera, independientemente de que se levante o no la moratoria. El Salvador y Ecuador tienen consigo el mayor apremio por ser los únicos que solo tienen costas soberanas en el Pacífico. Pero, ¿para qué?

2. Los hitos de la APEC

La moratoria fue fruto de la convicción entre los líderes de las economías que la APEC debía darse un tiempo razonable para alcanzar sus objetivos como esquema de cooperación comercial y económica. Observemos en la Tabla 1 un estimado sobre el peso económico de las 21 economías. En conjunto, superan el 56% del PIB mundial.

En 1994, en el cónclave de Bogor, Indonesia, la APEC, en ese entonces integrada por 18 miembros, estableció su horizonte estratégico en materia de liberalización comercial: arancel cero en el año 2010 para las economías desarrolladas, y en 2020 para las economías en desarrollo. Rusia, Vietnam y Perú, admitidos en 1997, asumieron como economías en desarrollo estos compromisos, denominados en la jerga APEC “Objetivos de Bogor”. Así pues, falta muy poco tiempo para que las cinco economías desarrolladas de la APEC (Japón, Australia, Nueva Zelanda, Canadá y EE. UU.) ofrezcan arancel cero al resto de economías miembro. Este primer hito o eslabón de los Objetivos de Bogor producirá, sin duda alguna, un significativo impacto en el comercio mundial, el cual habrá que evaluar en su momento.

Esta misma dinámica pareciera que se pone en el centro mismo de la discusión sobre el levantamiento de la moratoria. No se tratará, pues, solo de evaluar el impacto del arancel cero ofertado por las economías desarrolladas, sino el logro del segundo tramo de los Objetivos de Bogor: el arancel cero para las otras 16 economías en 2020. La pregunta crucial es, entonces, la siguiente: ¿tiene sentido admitir nuevos miembros cuando la APEC está cruzada por la marcha de los Objetivos de Bogor?

Tabla 1
PIB de los Estados miembros de la APEC y su participación en la economía mundial (2005)

Estado	PIB 2005 (en millones de dólares de EE. UU., a precios de mercado)	Participación en la economía mundial (%)
Australia	700,672	1.58
Brunei Darussalam	11,500	0.03
Canadá	1,115,192	2.51
Chile	115,248	0.26
China	2,228,862	5.02
Corea	787,624	1.77
Estados Unidos	12,455,068	28.06
Filipinas	98,306	0.22
Hong Kong, China	177,722	0.40
Indonesia	287,217	0.65
Japón	4,505,912	10.15
Malasia	130,143	0.29
México	768,438	1.73
Nueva Zelanda	109,041	0.25
Papua Nueva Guinea	4,731	0.01
Perú	78,431	0.18
Rusia	763,720	1.72
Singapur	116,764	0.26
Taiwán	355,500	0.80
Tailandia	176,602	0.40
Vietnam	52,408	0.12
Total	25,039,101	56.41

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Mundial (2007).

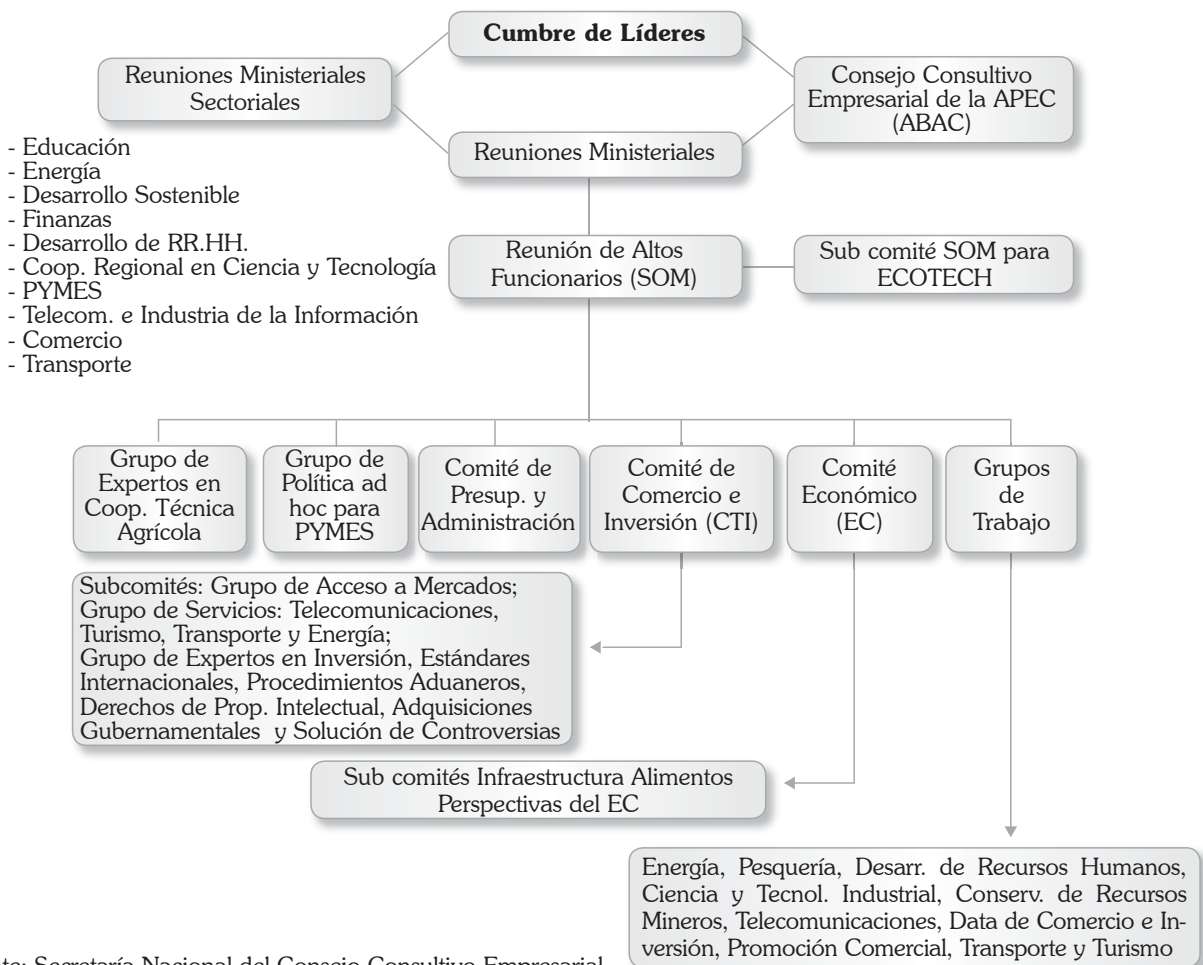
Antes de responder a esta interrogante, observemos que la APEC no se reduce a los Objetivos de Bogor; a mi juicio exhibe como experiencia de integración no pocos elementos de interés para Centroamérica. Veamos. Desde su fundación hasta 1992, en el primer nivel de la APEC se identificaba la reunión ministerial de secretarios de asuntos exteriores y comercio. Desde 1993, a iniciativa de la administración Clinton, el rango se elevó a los máximos líderes políticos, los cuales posan en la foto

anual que apreciamos en los medios con las vestimentas típicas de la economía anfitriona de la reunión. De los líderes se exceptúa al de Taiwán, quien tiene el derecho de enviar un representante personal. Esto fue parte del acuerdo de 1991 para la admisión de las tres economías chinas, el cual permitió a Taiwán no quedar aislado de la construcción del gran foro transpacífico, y a los líderes de Pekín de entonces (Den Xiaoping, Jiang Zemin, Li Peng y Qian Fichen) tener las medidas de confianza para ingresar a la APEC sin desmedro de su reconocimiento internacional.

El sector empresarial representado en la APEC ocupa un lugar privilegiado junto al nivel ministerial (ver Figura 1) y sus reportes y

propuestas tienen un lugar reservado en la reunión de líderes. En un tercer nivel se localiza el motor institucional de la APEC: los oficiales superiores de cada una de las 21 economías, quienes dan estricto seguimiento al desarrollo de la APEC, y el Secretariado Ejecutivo, una pequeña oficina establecida en Singapur, dirigida por un ciudadano del país que ostenta la presidencia rotativa y cuyo subdirector es un ciudadano de la economía que asumirá la presidencia el año siguiente. Ambos, el director y subdirector del Secretariado, por regla general, poseen larga experiencia en los asuntos de la Cuenca del Pacífico. Este año, dirige el Secretariado un diplomático australiano, y el subdirector es de origen peruano.

Figura 1
Organigrama APEC



Fuente: Secretaría Nacional del Consejo Consultivo Empresarial de la APEC (<http://www.comexperu.org.pe/apec3.asp>).

El funcionamiento general de la APEC es financiado mediante las contribuciones de las 21 economías miembro. Anualmente, dichas contribuciones suman en promedio cuatro millones de dólares; además, cada año Japón aporta un fondo especial que oscila entre los dos y cuatro millones de dólares. En este sentido, desde el ángulo presupuestario, APEC es una organización muy pequeña. Como contraste, es oportuno indicar que, a mediados de la década pasada, las instituciones de la integración centroamericana tenían un costo anual mayor a los 15 millones de dólares (BID-CEPAL, 1997).

Además de los comités especializados de la APEC que se aprecian en la Figura 1, existen grupos de trabajo y grupos de tarea especializada. Entre los grupos de trabajo destacan los siguientes: cooperación técnica agrícola, energía, pesca, desarrollo de recursos humanos, tecnología y ciencia industriales, conservación de los recursos marinos, pequeña y mediana empresa, información y telecomunicaciones, turismo, promoción del comercio y transportes. Entre los grupos de tarea, me interesa poner de relieve algunos de ellos. El primero, el consorcio de los centros de estudios APEC, que a estas alturas aglutina a más de 100. Algunos de ellos funcionan como entes especializados en universidades o en colegios de altos estudios, y otros son fundaciones privadas. Segundo, el grupo de tarea sobre acuerdos comerciales regionales y de libre comercio. Otros grupos importantes son la "Iniciativa Pekín", lanzada en 2001 con el objetivo de garantizar para 2010 el acceso a Internet de los habitantes y comunidades de las 21 economías; el foro sobre innovación de las ciencias de la vida, cuyo lema es "Sociedades sanas, economías sanas"; y la estrategia e-APEC, que opera bajo el lema "Los avances tecnológicos deben empujar la productividad y estimular el crecimiento económico".

Por otra parte, el 11-S trajo al seno de la APEC el tema del terrorismo internacional y la seguridad global. Su importancia en el debate político al interior de la APEC ha ido en aumento debido a que no pocas economías miembro han sido atacadas directamente,

como ocurrió en Bali, Indonesia, en octubre de 2005. Ese mismo año, el Comité Económico de la APEC presentó en su informe anual dos reportes especiales: uno sobre el impacto económico de los ataques del 11-S y otro sobre el impacto del terrorismo en los flujos de inversión extranjera directa. En los reportes se estima que los costos globales en los cuatro años posteriores al 11-S ascendieron a \$660 mil millones, que el flujo de la inversión foránea en un país atacado por el terrorismo se reduce en el orden del 0.5 %, y que el flujo de inversión mundial decreció en el orden del 0.08% (APEC Economic Committee, 2005).

Finalmente, es importante subrayar que la APEC está cada vez más abierta a invitar a ciudadanos de economías no miembro a participar en algunos foros; particularmente, se invita a empresarios, académicos, intelectuales y diplomáticos. Uno de los canales privilegiados para participar en la APEC bajo la modalidad de "no miembro" es el Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC, por sus siglas en inglés), que es el único ente no gubernamental con estatus de observador dentro de la APEC. El Consejo fue fundado en septiembre de 1980 en la capital de Australia y hoy reúne a ciudadanos de 25 economías del Pacífico, entre ellas Mongolia, Ecuador y Colombia (no miembros de la APEC).

3. La ruta de Centroamérica

No importa el hilo que uno agarre, se llega siempre a la madeja: el déficit integracionista de Centroamérica. Por supuesto que a 20 años de los Acuerdos de Esquipulas II, los sobrevivientes de los cuartelazos militares, los golpes de Estado, las dictaduras y las ofensivas guerrilleras estamos mucho mejor que entonces. Si algo hay que reconocer a esta altura de la historia, es que por fin en Centroamérica una generación de adolescentes y jóvenes adultos ha nacido y crecido sin el impacto de la violencia política a gran escala. Sin embargo, ni el CAFTA, ni un eventual acuerdo de asociación con los europeos, ni la entrada de cuatro ribereños a la APEC sustituyen ni sustituirán la falta de cohesión interna dentro de

Centroamérica, la ausencia de proyección en unidad al mundo global. Centroamérica sigue siendo percibida por el mundo como “sálvese quien pueda”, poseedora de una integración concebida y manejada como un menú a la carta; paradójicamente, después de que unida y con un inédito apoyo internacional superó el desmembramiento de las guerras internas y la turbulencia regional.

Y esto sucede no solo porque algunos tratados han sido suscritos por el vergonzoso mínimo de tres de los cinco países originarios (Costa Rica misma permanece ausente del PARLACEN), sino porque según sea el interlocutor, la dinámica o la temática, Centroamérica se proyecta hacia el exterior como un grupo de cinco, seis, siete u ocho países mediante la suma o sustracción de Panamá, Belice y República Dominicana. Que el istmo aparezca ante la APEC en goteo, cada una de las economías ribereñas por separado, no será, desde este ángulo, ninguna dinámica extraordinaria. ¿A qué obedece esta situación? Mi respuesta ya la he planteado en un trabajo anterior (1999): a pesar de tener los fundamentos constitutivos (de derecho comunitario) e institucionales (es decir, los órganos mínimos y suficientes para ejecutar políticas intergubernamentales y comunitarias), Centroamérica no desarrolló en su primera etapa integracionista de los cincuenta a los setenta, ni desde Esquipulas II hasta hoy, una política exterior común, ni siquiera una política exterior comercial común. ¿Pueden ser factibles políticas de semejante naturaleza? La respuesta es negativa.

El Protocolo de Guatemala de 1993, que reformó el esquema de la integración económica de 1960 del que emanó el Mercado Común Centroamericano, reconoció el derecho de un Estado signatario a celebrar acuerdos comerciales por separado con terceros. El Art. 12 del Protocolo facultó en ese ámbito a condición de que “informen previamente su intención al Comité Ejecutivo de Integración Económica y acuerden un mecanismo de coordinación e información sobre los avances de las negociaciones, y que el resultado de dichos acuerdos respeten los compromisos contraídos en este Protocolo”. Este precepto es impensa-

ble en un esquema como el europeo, que tiene en el corazón de sus relaciones exteriores una política comercial externa. Por ello, los acuerdos bilaterales y multilaterales de los países centroamericanos con terceros Estados reflejan esta carencia estructural de integración.

Ahora bien, enfocándonos a efectos de análisis en el tema arancelario, el Protocolo de Guatemala preservó para los cinco signatarios (pues Panamá se excluyó, así como lo decidió en 1960) libre comercio de todos los bienes producidos dentro de sus fronteras, excepto café, azúcar, alcohol etílico, harina de trigo, petróleo y cigarrillos. En 1995, acordaron un programa de desgravación arancelaria conforme a las guías internacionalmente aceptadas en el curso de la Ronda de Uruguay y el relevo de la Organización Mundial del Comercio (OMC) por el Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT, por sus siglas en inglés). El acuerdo estableció, para el año 2000, arancel máximo de 0% para bienes intermedios y bienes de capital no producidos en la región; para bienes primarios y bienes intermedios producidos dentro de la región, un máximo de 5% y 10%, respectivamente; y para bienes finales, 15% (SIECA, 1998). Así, pues, antes de negociar el CAFTA, los países centroamericanos mostraban una apertura considerable. Las tasas arancelarias promedio no ponderadas en Centroamérica eran bajas: entre el 4% y el 7%. Curiosamente, en ese mismo año (2004), la tasa promedio de las economías APEC era del 5.5%, aunque casi la mitad de las tarifas vigentes eran menores al 5%, y un número considerable de ellas, iguales o cercanas al 0%.

Sin embargo, llegados a este punto, y pese a su enorme importancia política y científica, dos asuntos dejaré fuera por superar los límites de este trabajo. Uno, el impacto del desmantelamiento arancelario centroamericano. Sobre ello basta decir que, según una publicación reciente de la CEPAL, el desmantelamiento arancelario de los noventa y principios de la presente década equivale al 0.8% del PIB centroamericano. Además, el CAFTA podría eventualmente generar pérdidas estimadas en un 0.4% del PIB en Centroamérica, y duplicar este valor si el menor costo de las importaciones desde EE. UU. diera lugar a

que éstas sustituyeran las importaciones más caras procedentes del resto del mundo (Fuentes, 2006), es decir, si se produce “desviación de comercio”. Este dismantelamiento refuerza la pesadilla de la baja recaudación fiscal en la región, un tema clave de la estabilidad política y la gobernabilidad democrática.

Un segundo asunto es el de las bondades o perjuicios de la liberalización comercial. En principio, me alinee más en la corriente que considera más importante la transformación productiva de las economías que la liberalización comercial. Sirve de ilustración China, quien, sin contar como México con el NAFTA, se ha convertido en el segundo socio comercial más importante de EE. UU., sólo después de Canadá. En este sentido, reconozco estar muy próximo a aquellos estudios empíricos que no encuentran que la liberalización comercial en general, ni los tratados comerciales caso por caso, contribuyan a elevar sustancialmente los índices de empleo, ingreso y salario del capital humano, y menos a reducir estructuralmente la pobreza (Perry y Olearraga, 2006).

4. ¿Convergencia con la APEC?

Regresemos al sendero principal de nuestra exposición: la eventual adhesión de los cuatro países ribereños centroamericanos a la APEC. La Tabla 2 muestra las cifras del comercio de los cuatro ribereños con las 21 economías de la Cooperación. En tanto que la convergencia nominal sobre tasas arancelarias promedios es, para efectos de análisis, un camino pavimentado, la tabla solo muestra el grado real de relación comercial entre las economías en cuestión, a la vez que identifica el grado real de la relación comercial con las 16 economías APEC-Asia-Oceanía. Los años elegidos para la comparación son el primer año de vigencia de la moratoria (1998) y 2004, el último año para el que se cuenta con estadísticas consolidadas para la región centroamericana.

Como puede apreciarse, las exportaciones centroamericanas a toda la APEC representan casi la mitad de las exportaciones totales de la región al mundo para los dos años de comparación. Los dos primeros destinos de las

mercancías de los cuatro ribereños centroamericanos son EE. UU. (con más de un tercio del total) y, a gran distancia, México (3.50%). A pesar de la inexistencia de nexos diplomáticos, China Popular exhibe un salto dramático, pues entre los dos años seleccionados el porcentaje de las exportaciones a esa economía pasa de 0.25% a 1.70%, lo que coloca a China como el tercer destino de las exportaciones. La segunda economía china, Hong Kong, exhibe la misma tendencia al crecimiento, no así Taiwán, cuyo crecimiento es más tenue. Sumadas las proporciones de las tres economías chinas para 2004, la “Gran China” se consolida como el tercer mayor destino (con 3.32%), muy cerca a la importancia relativa de México.

En el ángulo extremo, salta a la vista la nula actividad exportadora hacia Papua Nueva Guinea, Nueva Zelanda, Brunei, Australia, Tailandia e Indonesia. Particular preocupación para la política exterior comercial de los cuatro ribereños centroamericanos merece la ausencia de una dinámica exportadora hacia Nueva Zelanda y Australia, por constituir las dos economías desarrolladas de Oceanía, las cuales, en teoría, debieran ser destinos apetecidos para economías pequeñas, periféricas y en vías de desarrollo.

Al considerar selectivamente las economías Asia-Oceanía, se observa que la proporción de las exportaciones de los cuatro ribereños hacia ellas es menor al 8% en los dos años comparados, aunque en ese período de seis años aumenta de 6.73% a 7.05%, en buena medida por el aumento identificado de las exportaciones hacia China Popular y Hong Kong.

En el rubro de las importaciones, la presencia de las 21 economías APEC es clara: más del 60% en los dos años en consideración, aunque se reduce de 63.77%, en 1998, a 60.69%, en 2004. Sin embargo, EE. UU., que en este rubro es socio principal, también decae del 44.19% al 38.38%; una disminución sustantiva de casi 6 puntos porcentuales. México aparece como el segundo origen de las importaciones centroamericanas y exhibe un aumento considerable, pues pasa de 7.36% a 8.69%. Japón es el tercer origen de las importaciones,

si bien disminuye su proporción del 5.52% al 4.34%. China Popular, en aislado, pasa del 0,58% al 2.82%. Al adicionar las importaciones de Hong Kong y Taiwán, en 2004 la

“Gran China” supera a Japón al comprender el 4.43% de las importaciones de los cuatro ribereños centroamericanos, colocándose como el tercer socio importador.

Tabla 2
Comercio exterior de Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica con los países de la APEC (en porcentajes respecto a los valores totales) (1998 y 2004)

País	1998		2004	
	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones
Taiwán	0.27	1.21	0.36	0.95
Vietnam	0.00	0.03	0.02	0.01
Singapur	0.47	0.10	0.27	0.16
Tailandia	0.03	0.11	0.03	0.24
Perú	0.74	0.20	0.14	0.24
Rusia	1.40	0.62	0.39	0.29
Nueva Zelanda	0.00	0.20	0.00	0.18
Papua Nueva Guinea	0.00	0.00	0.00	0.00
Malasia	1.21	0.08	1.55	0.22
México	2.28	7.36	3.5	8.69
Indonesia	0.04	0.08	0.02	0.09
Japón	1.45	5.52	0.72	4.34
Filipinas	0.06	0.07	0.22	0.07
Hong Kong	0.59	0.53	1.26	0.66
Corea del Sur	0.84	1.27	0.42	1.35
Estados Unidos	36.06	44.19	35.26	38.38
China Popular	0.25	0.58	1.70	2.82
Chile	0.39	0.32	0.26	1.05
Brunei	0.00	0.00	0.00	0.00
Australia	0.12	0.07	0.09	0.09
Canadá	1.61	1.23	1.17	0.86
Comercio total (en miles de dólares)	9,487,990	15,199,720	11,082,831	22,908,796
Subtotal APEC	48.61	63.77	47.38	60.69
Subtotal APEC-Asia-Oceanía	6.73	10.47	7.05	11.47

Fuente: Elaboración propia con base en datos de SIECA (2007) (<http://www.sieca.org.gt>).

La dinámica importadora está ausente en los casos de Papua Nueva Guinea y Brunei. Y es mínima desde Nueva Zelanda y Australia y las otras economías asiáticas indicadas antes. Por encima del valor del 1%, aparecen en 2004 sólo dos economías: Corea del Sur (1.35%) y Chile (1.05%). Viendo por separado el conjunto de las 16 economías de Asia-Oceanía en los dos años comparados, la proporción de las importaciones supera el 10% y aumenta en ese período exactamente un punto porcentual: del 10.47% al 11.47%. Este aumento se explica gracias al crecimiento sostenido de las importaciones desde China Popular.

Fuera de la Tabla 2, y con los datos desagregados por economía que permitieron elaborarla, deseo destacar nuevos elementos sobre la relación comercial con la APEC. Para 1998, el orden de mayor a menor actividad exportadora hacia las 21 economías APEC es el siguiente: Costa Rica (55%), Guatemala (48%), Nicaragua (45%) y El Salvador (26%). Para ese mismo año, pero solo considerando a las 16 economías de Asia-Oceanía, el ranking queda así: Costa Rica (7.83%), Guatemala (7.45), El Salvador (3%) y Nicaragua (1.95%). En 2004, Costa Rica envió el 56% de sus exportaciones hacia las 21 economías APEC; Nicaragua, 46%; Guatemala, casi el 40%; y El Salvador, el 30%. Con respecto a las exportaciones hacia las 16 economías de Asia-Oceanía, y en comparación a los datos de 1998, Costa Rica también sube su porcentaje al alcanzar más del 10%; Guatemala disminuye sus envíos con el 3.72% (explicado por la caída de sus exportaciones azucareras hacia Rusia); y El Salvador (3.80%) y Nicaragua (2.53%) experimentan un aumento tenue en sus porcentajes de exportación hacia el área.

En el rubro de las importaciones desde la APEC, los porcentajes de todos los ribereños centroamericanos fueron altos en 1998: para Costa Rica, 73%; Guatemala, 62.83%; El Salvador, 56.88%; y Nicaragua, 45.97%. Ese mismo año, las importaciones desde las 16 economías Asia-Oceanía tuvieron un valor por encima del 10% tanto para Costa Rica (12.08%) como para Nicaragua (10.07%).

Guatemala superó el 9%; quedando ese año El Salvador con el valor más bajo: 3.80%. Para 2004, de nuevo las importaciones desde toda la APEC fueron mayores en el caso de Costa Rica (66%), seguida de Guatemala (60%), El Salvador (casi 51%) y Nicaragua (45%). Por otra parte, las importaciones hacia Costa Rica desde Asia-Oceanía crecieron respecto a 1998, pues fueron del 13.80%. Pero se elevaron aún más para Nicaragua, que obtuvo la proporción mayor entre los cuatro ribereños: 14.03%. Guatemala mantuvo una proporción casi igual respecto a 1998, y El Salvador mostró el aumento mayor: del 3.80%, en 1998, pasó a 9.25%, en 2004.

Luego de la exposición de las cifras apuntadas, podríamos decir que este segundo tramo de la relación con la APEC está pavimentando también. Pero ¿qué sucede con el tercer escalón, el político, el más importante?, ¿cómo se encuentra cuando está la APEC a punto de discutir si prorroga o suspende la moratoria a la admisión de nuevas economías? La respuesta es desalentadora: este es el camino menos pavimentado debido que a los nexos políticos y diplomáticos de Centroamérica con la Cuenca del Pacífico han sido históricamente débiles y muy restringidos. El primer contacto se estableció en la segunda década del siglo XX con Pekín, tras la conclusión del milenario imperio dinástico en 1912. Por más de tres décadas los lazos con la joven república china fueron difusos, particularmente por el inicio de la guerra civil en 1927, la invasión japonesa del norte de China, la resistencia separada de los dos bandos contra Japón, la lucha de expulsión de Japón en el curso de la II Guerra Mundial, y la reanudación de la guerra civil en 1946. Tras la victoria comunista en la guerra civil de 1949, la huida de los vencidos a la Isla de Formosa (Taiwán) y el reconocimiento en la ONU a éstos, los centroamericanos se alinearon con la nueva entidad política.

La “República de China en Taiwán” fue organizada por EE. UU. como un centro de guerra política anticomunista, y bajo esta sanguinaria lógica de la Guerra Fría se fortaleció la relación de las dictaduras centroamericanas con Taipei. En Costa Rica, el insurgente triun-

fador de la guerra civil, José Figueres Ferrer, social-demócrata pero a la vez anticomunista, decidió establecer también nexos con Taiwán. La República Popular de China fue proclamada por Mao Zedong el 1 de octubre de 1949, y Figueres entregaba el poder revolucionario a un gobierno elegido por votos el 8 de noviembre siguiente. Figueres consolidó los lazos con Taiwán en su primer ejercicio presidencial de 1953 a 1958. En 1971, al ser rectificado en la ONU el reconocimiento a Taiwán, ni los militares centroamericanos ni Figueres, quien nuevamente ostentaba la presidencia de Costa Rica, dieron marcha atrás en su lealtad a Taipei.

Este statu quo se alteró el pasado 1 de junio, cuando el canciller costarricense suscribió en Pekín el memorando de establecimiento de relaciones diplomáticas y provocó así el “quiebre” del consenso regional pro-Taiwán. Como he señalado, la decisión de Costa Rica se adelantó al seguro reestablecimiento de relaciones diplomáticas que realizará el presidente nicaragüense, Daniel Ortega, quien en los ochenta rompió con Taiwán y estableció nexos con Pekín, los cuales fueron anulados por la presidente Violeta de Chamorro en 1990. Como sea, la decisión costarricense reconfigura la política internacional de Centroamérica; una política por la que Taiwán fue llevado en exceso al interior de la integración regional (v. gr.: estatus de observador del PARLACEN).

A pesar de que estos vínculos con Taiwán han distorsionado la proyección centroamericana en la Cuenca del Pacífico, la relación histórica más sólida es con Japón. Si bien Taiwán mantendrá embajadas en cada país donde persista su reconocimiento, el gesto de Japón de tener una embajada en cada país centroamericano revela su voluntad política y su peso económico en la región. Este gesto honra también un episodio singular, que data del período entre las dos guerras mundiales y está vinculado al armamentismo y expansionismo nipón de entonces.

Japón, como dijimos antes, invadió en 1932 Manchuria, región del norte de China; en ese momento ya gobernaba de facto en El Salvador el dictador Maximiliano Hernández

Martínez. En Manchuria reinstaló Japón al último emperador chino, Pu-Yi, derrocado en 1912. El Salvador fue el primer país a nivel mundial —y el único latinoamericano— que lo reconoció como gobernante en 1934. La acción de Hernández Martínez provocó un escándalo internacional en aquel momento, pues iba en contra del derecho internacional y la Sociedad de Naciones, donde en uno de sus órganos principales, el Tribunal de Justicia Internacional, se destacaba el salvadoreño Gustavo Guerrero Lara. En 1935, en reciprocidad por este gesto, Japón nombró a su embajador plenipotenciario en México como su representante ante las cinco naciones centroamericanas.

Con Corea del Sur, el tercer gran socio en Asia-Pacífico, se establecieron nexos a principios de los años sesenta bajo la misma lógica de los lazos con Taiwán: la cooperación en la lucha anticomunista de la Guerra Fría. Corea del Sur posee en la región intereses más limitados que Japón, los cuales se reflejan hoy día en poseer embajadas en Guatemala, El Salvador y Costa Rica.

Desde el lado de los ribereños centroamericanos, Guatemala exhibe la peculiaridad de tener acreditados, en calidad de concurrentes, a los embajadores de Australia, Filipinas, Malasia, Nueva Zelanda y Tailandia residentes en México. También de tener un embajador en Moscú, aunque sin reciprocidad con un titular, pues la representación la ejerce concurrente el embajador ruso en Costa Rica. Nicaragua, por su parte, estableció en los ochenta, durante el primer gobierno de Daniel Ortega, lazos diplomáticos con la Unión Soviética, permaneciendo como legado una embajada rusa en Managua, y a su vez una embajada nicaragüense en Moscú. El Salvador, por su parte, posee un consulado activo en Melbourne, Australia, para atender a los 10 mil salvadoreños allí residentes, la mayoría emigrantes de los ochenta, los años de la guerra civil.

La historia de la Cuenca del Pacífico heredada del siglo XX termina aquí para los ribereños centroamericanos. El nuevo capítulo se abrió con la decisión de Costa Rica sobre

China y Taiwán, y se prolongará en función de lo que el resto de vecinos decidan en el futuro. Solo la apuesta política de tocar la puerta de la APEC cambiará esta historia. Esta apuesta no se reduce a esperar si la APEC levanta la moratoria a la adhesión de nuevos miembros o no. Panamá, Colombia y Ecuador tienen ya un camino labrado, y de levantarse la moratoria, con bastante seguridad estarían en la primera línea de un nuevo pelotón APEC. Y de los tres, Panamá es el mejor colocado por el rol neurálgico del Canal, tanto geopolítico como económico, pues los primeros usuarios del mismo son, en orden de importancia, EE. UU., Japón y China Popular. Pero ¿tiene la suspensión de la moratoria alguna factibilidad?

Adelantándonos por semanas a la cumbre de septiembre en Sydney, es importante resaltar que hay posiciones encontradas. Las hay a favor de prolongar la moratoria hasta que se cumplan los Objetivos de Bogor. Las hay a favor de levantar la moratoria, en especial para admitir a Panamá, y si se puede, a Colombia y Ecuador, que vienen tocando las puertas de la APEC desde hace varios años. Hay un tercer posicionamiento, tan largo como la historia misma de la APEC: que la Coordinación sume economías de peso, como India y Brasil, sin que importe su lejanía geográfica de la Cuenca del Pacífico. Sin embargo, la eliminación del criterio ribereño contribuiría al destape de varias cajas de Pandora; por ejemplo, el reclamo de Mongolia de pertenecer a la APEC porque el imperio de la dinastía Khan en el siglo XII tuvo costas en el Pacífico, o el de Bolivia de volver al statu quo previo a la guerra de 1879 que perdió ante Chile, el cual presuntamente le devolvería la ribera en el Pacífico.

Hay que pasar entonces al debate público y científico sobre la APEC. Los cuatro países ribereños centroamericanos deben convenirse de que la APEC constituye el hito en sala de espera para la proyección exterior de la región en el mundo. La única excepción a este respecto es también Costa Rica, que ya ha echado a andar. El presidente Óscar Arias solicitó, en octubre de 2006, al entonces presidente electo de México, Felipe Calderón

Hinojosa, su respaldo a una eventual petición de adhesión a la APEC. El reconocimiento a China allana políticamente el camino de Costa Rica hacia la APEC. Pero aunque su adhesión tuviera éxito, no es seguro que los aparatos de política exterior de las economías centroamericanas (incluso el de Costa Rica) estén preparados para aprovechar un esquema de cooperación económica y comercial como el de la APEC.

La convergencia interna entre los sectores político, académico y empresarial es crucial en una apuesta como la APEC. Político porque requiere, para aprovechar sus ventajas, formar diplomáticos y funcionarios especializados en la Cuenca del Pacífico, y que la apuesta por la APEC sea de consenso e involucre así al Ejecutivo (en especial a las carteras de Exteriores y Economía) y al Legislativo (en especial a la Comisión de Relaciones Exteriores). Académico porque requiere fundar centros de estudios estratégicos que monitoreen y sigan la evolución de la Cuenca del Pacífico en general y de la APEC en particular, impulsando estudios de inteligencia económica y comercial. Empresarial porque la APEC representa un cambio de mentalidad, que requiere ver a Asia y a China ya no como fantasmas, sino como una oportunidad. En este sentido, el caso del grupo empresarial guatemalteco Gutiérrez-Bosh (propietarios de Pollo Campero, entre otros negocios) es el ejemplo paradigmático. Luego de la reciente apertura de su primera sucursal en China, tienen como meta contar con por lo menos 500 puntos de venta para 2015.

Por padrinos no nos preocupemos. Ya contamos con México, EE. UU., el Canadá cooperante, Chile (con quien ya tenemos tratados de libre comercio), Japón y Corea del Sur. ¿Qué resta entonces? Pues decidimos por redescubrir el Pacífico.

Referencias bibliográficas

- Anguiano, E. (2000). "Diez años del Foro de Cooperación Económica en Asia Pacífico". En Anguiano, E. (ed.). *Asia Pacífico 2000*. México: Colegio de México.

- APEC Economic Committee (2005). *APEC Economic Outlook*. Singapur: APEC Secretariat.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID)-Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1997). *La integración centroamericana y la institucionalidad regional*. México: CEPAL.
- Campos, N. (1998). "Dignidades versus dignidades. El choque actual entre China y América Central", *Revista Meridiano*, 20.
- Campos, N. (1999). *Las acciones exteriores centroamericanas*. San Salvador: Ministerio de la Defensa Nacional.
- Campos, N. (2002). "Relaciones internacionales y economía desde la fundación de la República libre e independiente (1841) hasta finales del siglo XX". Informe final de la consultoría-contrato N° 042/2002. San Salvador: CONCULTURA.
- Campos, N. (2007a). *El Pacífico también cuenta. Centroamérica y la APEC*. San Salvador: FLACSO-El Salvador.
- Campos, N. (2007b). "Una China, ¿sí o no?", *El Faro*. Disponible en http://www.elfaro.net/secciones/Opinion/20070611/opinion2_20070611.asp.
- Fitzgerald, S. (1997). *Is Australia an Asian Country?* Sydney: Allen and Unwin.
- Fuentes, J. (2006). *Retos de la política fiscal en América Central*. México D. F.: CEPAL.
- González, M. (1980). "Influencias asiáticas en el arte colonial americano". En De la Torre, E. (comp.). *La expansión hispanoamericana en Asia. Siglos XVI y XVII*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Millar, T. B. (1978). *Australia in Peace and War: External Relations, 1788-1977*. Canberra: ANU Press.
- Perry, G. y Olearraga, M. (2006). *Trade Liberalization, Inequality and Poverty Reduction in Latin America*. Saint Petersburg: ABCDE.
- Sánchez-Albornoz, N. (1994). *La población de América Latina. Desde los tiempos precolombinos al año 2025*. Madrid: Alianza.
- Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) (1998). *Breve sinopsis de Centroamérica y el proceso de integración en la década del 90*. Guatemala: SIECA.
- Wakeman, F. (1985). *The Great Enterprise. The Manchu Reconstruction of Imperial Order in Seventeenth-Century China*. Berkeley: University of California Press.