

Estrategias de desarrollo y políticas públicas en la Comunidad del Pacífico

Eduardo Gálvez

Este artículo desea destacar la importancia del intercambio de experiencia, las influencias y las perspectivas de cooperación en materia de políticas públicas en la Cuenca del Pacífico. Mi interés está en tratar de responder a una cuestión que planteara Enrique Iglesias, Presidente del BID, en la XII Reunión General del Consejo de Cooperación Económica del Pacífico, que se realizó en Santiago, en octubre de 1997: ¿Qué podemos aprender los unos de los otros? En realidad, también, qué hemos aprendido ya y dónde existe espacio para un mayor intercambio de experiencias en materia de políticas públicas.

El enfoque escogido no deja de lado el intercambio de experiencias, las influencias y la cooperación en el campo de las políticas públicas entre los países de cada región de la Cuenca del Pacífico, pero dedica especial atención a las relaciones transpacíficas. Asimismo, se consideran las políticas de los diversos miembros de esta naciente comunidad de naciones, sin distinción entre países desarrollados y en desarrollo, pero se ha privilegiado la consideración de las experiencias de los países que en América y en el lado asiático comparten la condición de mercados emergentes.

POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL PACÍFICO: ¿QUÉ PODEMOS APRENDER LOS UNOS DE LOS OTROS?

Como primer punto, he querido actualizar y ampliar el análisis comparativo de las estrategias de desarrollo orientadas al exterior de Chile y los países recientemente industrializados

de Asia, que realizara para el seminario internacional “Chile en la Cuenca del Pacífico. Experiencias y Perspectivas comerciales en Asia y Oceanía”, de agosto de 1988, y que se encuentra en el libro del mismo nombre, que me correspondiera editar con Sergio Valdivieso, en 1989.

La influencia de las experiencias de desarrollo de las economías dinámicas

asiáticas ha sido importante en América Latina para terminar con las políticas de sustitución de importaciones y de desarrollo “hacia adentro”, así como para desprestigiar la teoría de la dependencia. Dieciséis años después de esta constatación en el seminario de 1988, hoy además tenemos que considerar, junto a los cuatro “dragones” (Hong Kong, Taiwan, Singapur y la República de Corea), un segundo grupo de países que ha experimentado procesos de industrialización acelerada en el sudeste asiático: Tailandia, Malasia e Indonesia. A su vez, tenemos que analizar las políticas de estos “dragones” y “tigres” a la luz de la crisis financiera asiática de 1997 y respecto de las nuevas teorías económicas del desarrollo, incluido en relación con el llamado “consenso de Washington”. ¿Cómo y de qué crecimiento y desarrollo hablamos cuando se trata del este y del sudeste asiáticos?; ¿siguen siendo sus estrategias experiencias de desarrollo válidas y relevantes para las economías de América Latina?

Chile aparece como ejemplo particularmente exitoso de transición a la democracia.

Un segundo tema donde es importante comparar e intercambiar experiencias son los procesos paralelos de democratización en el Asia Pacífico y América Latina, en las décadas de los años 1980 y 1990. Aquí la corriente de enseñanzas puede ir en sentido inverso, del hemisferio occidental al Asia recientemente democratizada (Filipinas, Taiwán, Repúbli-

ca de Corea, Tailandia e Indonesia). Todos los países latinoamericanos de APEC son casos valiosos en este juego de influencias, pero Chile aparece como un ejemplo particularmente exitoso de transición a la democracia. A su vez, los Estados Unidos y Japón, así como Canadá, Australia y Nueva Zelandia, son casos paradigmáticos de regímenes democráticos impulsores y defensores de este movimiento global a la democracia. Finalmente, donde la prueba es esencial para el futuro de la democracia en la Comunidad del Pacífico, es en la República Popular China donde lo esperado pero incierto es el paso de las reformas económicas a la democracia.

En los últimos años han adquirido gran dinamismo regional las negociaciones de acuerdos de libre comercio. Éste es un tercer capítulo importante de un análisis de las políticas públicas en la Comunidad del Pacífico. Los tratados de libre comercio son un mecanismo de integración económica muy utilizado actualmente por los países americanos, sobre todo por los Estados Unidos, Canadá, Chile y México. A su vez, en el Asia-Pacífico existen algunas experiencias muy interesantes, tales como los acuerdos bilaterales de Singapur con Japón y con Australia. Asimismo, crece la importancia de estos acuerdos con ejemplos transpacíficos, como los de Chile con Corea y los de Estados Unidos con Singapur y con Australia. Es destacable que los actuales acuerdos de libre comercio tienen como objetivo una integración profunda, ya que promueven verdaderos espacios económicos integrados para el

movimiento de bienes, capitales y servicios. No se trata de simples reducciones arancelarias.

Como cuarto tema, es importante revisar lo adelantado en materia de políticas de prevención y manejo de crisis financieras por las economías dinámicas y mercados emergentes de la Cuenca del Pacífico, atendida la común vulnerabilidad de estos países frente a las crisis financieras internacionales. México y Chile tienen una importante experiencia, destacándose nuestro país por la manera en que durante un importante lapso mantuvo una política de desincentivar el ingreso de capitales de corto plazo junto con reformas bancarias y del mercado de capitales. Por su parte, en el otro margen del Pacífico, Malasia se destacaría por la forma en que enfrentó la crisis financiera de 1997 recurriendo a controles temporales al ingreso y salida de divisas, medida que, contrariando todas las presiones y predicciones, amortiguó los efectos de la crisis y facilitaría la recuperación de su economía. Además, en la región asiática se han desarrollado iniciativas en materia de cooperación regional para la estabilidad financiera, lo que no deja de ser interesante para América Latina.

Finalmente, como influencias y colaboración en materia de políticas públicas en la Comunidad del Pacífico, hemos querido resaltar, en las conclusiones, ejemplos que, desde la perspectiva de Chile, son de importancia en la línea de modernizar el Estado, promover equidad en el desarrollo, incentivar la ciencia y la tecnología o resguardar la identidad cultural dentro de políticas de apertura a la globalización.

LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO

En la comunidad del Pacífico se encuentran las economías más grandes y dinámicas del mundo. En la pasada década, Estados Unidos fue ejemplo de lo que se denominaría la “nueva economía”, por su extraordinario crecimiento basado en la aplicación extendida de nuevas tecnologías a los procesos de desarrollo y en el aumento sostenido de su competitividad. La globalización vendría marcada con el sello estadounidense y para muchos sería sinónimo de “americanización”. Por otra parte, la República Popular China lleva más de dos decenios de reformas económicas que han dejado atrás el dirigismo estatal y de una política de desarrollo basada en las exportaciones que ha logrado mantener altas tasas de crecimiento. Además, con su ingreso a la OMC, China ha reforzado y consolidado su apertura e integración a la economía global. A su vez, Japón sigue siendo la segunda economía del planeta, a pesar de que durante casi una década se encuentra en situación semirecesiva y deflacionaria. La influencia de Japón es importante en todo el Pacífico, pero se ha dejado sentir, sobre todo, en las políticas de desarrollo de las economías en el este y sudeste asiáticos, que han tendido a seguir su modelo de economía de mercado con intervención estatal.

China dejó atrás el dirigismo estatal hace más de dos decenios.

Asimismo, en Asia, los denominados cuatro “dragones” o NIC (*New Industria-*

lized Countries) –Corea, Taiwan, Singapur y Hong Kong– han seguido a Japón en la línea de las naciones que se destacan como casos de “milagros económicos”, por su acelerado crecimiento económico en la etapa posterior a la Segunda Guerra Mundial. Luego se les unirían los denominados “tigres” asiáticos, al destacarse procesos similares de crecimiento económico en Tailandia, Malasia e Indonesia. Estas experiencias de desarrollo exitoso no sólo se lograron entre los años sesenta y 1973, período de rápido crecimiento de la economía mundial. Además, se mantuvo en el período 1973 – 1989, época de crisis de ésta. También continuarían creciendo en la década de los años noventa, período de acelerada globalización e interdependencia, tras haber superado rápidamente la crisis financiera de 1997. Por su parte, en la ribera occidental del Pacífico, tanto Chile como México experimentarán un acelerado crecimiento económico a partir de la adopción de políticas de apertura e integración a la economía mundial.

En 1988, se afirmaba que existía una clara correlación entre la experiencia chilena de desarrollo con apertura al exterior y el crecimiento e industrialización de Hong Kong, Singapur, Taiwán y la República de Corea. El crecimiento económico acelerado respondía en todos los casos a políticas económicas de integración a la economía mundial y existía una clara similitud entre Chile y las economías dinámicas de Asia, en cuanto a la orientación al exterior de sus estrategias de desarrollo. El éxito económico de estas experiencias lo explicábamos como

una comprobación práctica de lo que enseña la teoría económica del comercio internacional. Es decir, que existe una vinculación positiva entre la política comercial orientada al exterior y el crecimiento económico, al lograrse una buena asignación de los recursos conforme a las ventajas comparativas, una explotación de economías de escala y claros beneficios de productividad asociados a la competencia internacional.

Existe una vinculación positiva entre la política comercial orientada al exterior y el crecimiento económico.

Además, a partir de las experiencias de desarrollo de las economías dinámicas de Asia y América se rechazaban los argumentos sociológico-culturales de explicación del desarrollo: ya sea que se les atribuyera al “protestantismo” en el pasado europeo; o al “confucionismo” en el caso de las experiencias asiáticas contemporáneas. La realidad nos parecía más simple y vinculada a buenos gobiernos y a adecuadas estrategias de desarrollo. Era importante destacar que los “milagros económicos” podían ser replicables en nuestra época en distintas latitudes, en que a los hombres se les permitiese desarrollar su racionalidad económica mediante las ventajas de la especialización y un adecuado aprovechamiento de las ventajas comparativas.

Al respecto, un número importante de politólogos, sociólogos, periodistas y políticos, sobre todo estadounidenses, han vuelto a insistir con proposiciones gene-

rales que van en la línea de destacar que los valores, y muy particularmente las creencias religiosas, son claves para determinar el éxito o fracaso económico de distintas sociedades. Y casi siempre se concluye que para promover los valores y actitudes del “homo economicus estadounidense” lo requerido es una “modernización”. Al respecto, ha sido muy activo publicista Lawrence E. Harrison, ex funcionario de USAID en América Latina, y se han destacados como exponentes el politólogo Samuel P. Huntington y el economista Robert J. Barro, entre otros. Me parece que si se toman estas ideas en términos generales, ciertamente nadie puede dar una respuesta amplia y genérica sobre la importancia que tiene para el crecimiento económico de un país, ya se trate de sociedades en que la conducta de las personas responde a los incentivos económicos o de individuos, como los de “Los Inmortales”, del cuento de Jorge Luis Borges. Pero, actualmente esto es válido de manera amplia y compatible con muchos códigos morales y religiosos. Sin duda, Max Weber aporta elementos valiosos a la consideración de esta cuestión, a lo que también contribuiría el pensamiento de Karl Polanyi. Se trata de un tema muy interesante, pero nos alejaría mucho del nuestro artículo. En fin, baste decir que, comparando, no parecen ser las creencias religiosas de distintas sociedades las que han determinado el éxito económico de los países. Lo que sí sabemos es que las estrategias económicas de apertura al exterior de las economías dinámicas de la Cuenca del Pacífico han sido fundamentales para su crecimiento y de-

sarrollo económico. No es necesario preguntarse si sus ciudadanos creen en un infierno (factor que estaría presente en la mayoría de los pueblos económicamente exitosos, según la encuesta de Barro) o si valoran el tiempo libre más que la alternativa de mayores ingresos, entre otros elementos culturales que pueden considerarse.

Se ha vuelto a insistir en que los valores son clave para determinar el éxito o fracaso económico de las sociedades.

Por otra parte, cabe destacar que la influencia de las experiencias asiáticas ayudaría a que en América Latina se dejara de lado la teoría del desarrollo “hacia adentro” —o de sustitución de importaciones—. Al respecto, Chile inició una tendencia que luego se generalizaría en América Latina. En el nuevo siglo, los países de nuestra región que son miembros del APEC han mantenido una política de inserción económica en la economía global —de apertura al exterior y promoción de exportaciones— con lo cual se ve consolidado un patrón común de desarrollo con las economías dinámicas del este y del sudeste asiáticos.

No obstante, las experiencias latinoamericanas han tenido de un sesgo más libremercadista. El “consenso de Washington” se ha desarrollado originalmente para América Latina y no deja de presentar novedades para las economías dinámicas de Asia, que tradicionalmente

han combinado un Estado protector e intervencionista con la orientación exterior de sus economías. Este tema fue muy bien desarrollado por Robert Wade, en 1990, en su interesante pero controvertido libro sobre la teoría económica y el papel del gobierno en la industrialización del este de Asia.

La crisis financiera asiática, de 1997, afectaría fuerte pero brevemente el ritmo de crecimiento de las siete economías dinámicas del Asia y daría pie para destacar opiniones críticas respecto de la realidad y naturaleza de su crecimiento e industrialización. Paul Krugman, en un célebre artículo publicado en *Foreign Affairs* en 1994, ya había indicado que se trataba de un crecimiento basado en una gran movilización de recursos y no tanto en aumentos de la productividad, por lo que podía preverse una futura pérdida de dinamismo por rendimientos decrecientes. Con la crisis surgirían otros cuestionamientos. Desde los centros financieros y de las instituciones financieras multilaterales se criticarían estos procesos de desarrollo señalando que se alejan de los modelos económicos de apertura y libre mercado. Esta situación ya se había constatado en 1993, en un importante estudio del Banco Mundial titulado *El Milagro de Asia del Este. Crecimiento Económico y Política Pública*, que reconocía objetivamente que se trataba de éxitos económicos con progreso social, que combinaban buen manejo macroeconómico, apertura al exterior y políticas de planificación e intervención estatales.

Las economías dinámicas asiáticas enfrentarían la crisis financiera de 1997 de distintas maneras, logrando recuperar

el ritmo de crecimiento en un lapso de dos a tres años. Algunos países –como Tailandia– aplicaron medidas ortodoxas promovidas por el FMI, mientras que otros –como Malasia– recuperarían el crecimiento aplicando políticas completamente divergentes de las recomendadas por las instituciones financieras internacionales. Por su parte, la República de Corea restablecería su crecimiento mediante una política intermedia. Luego de su recuperación, todos mantendrían su estrategia de desarrollo orientada al exterior agregando, ahora, medidas de saneamiento bancario y de mejor regulación financiera y de las actividades empresariales.

Las estrategias económicas de apertura al exterior han sido fundamentales para el crecimiento de las economías dinámicas de la Cuenca del Pacífico.

Por otra parte, en América Latina, no obstante el surgimiento de movimientos “globalifóbicos” –en la acertada caracterización del ex presidente Ernesto Zedillo– Chile y México mantendrían su inserción en la economía internacional. Ambos países enfrentarían las crisis financieras regionales, como las de 1982 y 1995, con el apoyo de la comunidad internacional a programas de reformas estructurales y a sus políticas de apertura al exterior y promoción de las exportaciones. Además, en los años 1990 y primeros del siglo XXI, Chile profundizaría su integración comercial y financiera a la economía global.

La común experiencia con estrategias de desarrollo orientadas al exterior abre espacio a múltiples intercambios de experiencias, pero lo más relevante que queremos destacar es la forma en que se ha producido una sincronía en la estrategia global de abrir las economías al exterior y buscar insertarse en la economía mundial. Se trata de las experiencias de “despegue económico” de la segunda mitad del siglo XX, de destacado interés histórico por el reducido número de casos en que se pasó del tercer mundo al desarrollo.

Se ha producido una sincronía en la estrategia de apertura de las economías y la búsqueda de inserción en la economía mundial.

LOS PROCESOS DE DEMOCRATIZACIÓN

Samuel Huntington ha explicado el paso a la democracia moderna para la mayoría de los países en el mundo en una secuencia de tres “olas democratizadoras”. La “primera ola (larga) de democratización”, entre los años 1828 y 1926, seguiría a la Revolución Francesa y a la independencia de Estados Unidos y cubriría especialmente a las naciones de occidente. Entre 1922 y 1943 se produciría una primera regresión, pero entre 1944 y 1962 vendría una “segunda ola (corta) de democratización”, que se destacaría por las democratizaciones posteriores a la Segunda Guerra mundial, en particular

en Japón, Alemania e Italia, pero que también alcanzaría a otras naciones del viejo y nuevo mundos. Una segunda regresión se produciría entre 1958 y 1975, y afectaría principalmente a América Latina.

La “tercera ola de democratización” se abriría en 1975 con el regreso de los regímenes democráticos en Portugal, España y Grecia. Luego, a partir de 1989, comprendería Europa central y oriental, así como América Latina, y la mayoría de los “dragones” y “tigres” del este y sudeste asiáticos. En nuestra región, y limitándonos a los países del APEC, podemos destacar el regreso de la democracia en Chile, en 1990, y la transformación democrática en México, al producirse la alternancia partidista en el poder presidencial con la elección de Vicente Fox, en 1998. En el Asia, Filipinas iniciaría la ola democratizadora en 1986, al caer el dictador Ferdinand Marcos y ser reemplazado por Corazón Aquino. Luego, “la ola” tocaría a la República de Corea, en 1988, con la elección como presidente constitucional del General Roh Tae-Woo, que sería reemplazado electoralmente, en 1993, por Kom Young-Sam, su primer presidente civil. Por su parte, en Tailandia, la democracia regresaría con el movimiento popular de 1992. A su vez, Taiwán tendría sus primeras elecciones presidenciales en 1996 y en 2000 vería reemplazado el control autoritario del Kuomitang. Finalmente, como resultado de la crisis asiática en 1998 en Indonesia terminaría la dictadura de Suharto y volvería la democracia con las elecciones sucesivas de Abdurrahman Wahid y Maja-wadi Sukarnoputri, presidenta hasta 2004.

La comunidad del Pacífico ciertamente no es una asociación de democracias.

Existe un paralelismo destacado en estos procesos de democratización de la “tercera ola”. La comunidad del Pacífico, ciertamente, no es una asociación de democracias y nada indica que ello pueda ser una transformación en perspectiva. No obstante, las experiencias se comparten y es así como la República de Corea en 2000, como presidente del grupo de países de la “Comunidad de Democracias”, organizó en Seúl la segunda conferencia ministerial del grupo. En 2003, la presidencia del grupo pasó a Chile, que se ha comprometido a organizar la próxima reunión ministerial, en Santiago, en el año 2005. Asimismo, el grupo convocante de diez naciones que dirige esta agrupación de naciones por la democracia reúne junto con Chile y Corea, a México y los Estados Unidos.

La asociación de Estados Unidos, México, Chile y la República de Corea en el grupo de la Comunidad de Democracias es un buen ejemplo de cooperación internacional para la expansión y consolidación de la democracia. Asimismo, Chile está colaborando con Australia en la tarea de fortalecer una naciente democracia en Timor Oriental, y con Estados Unidos y Canadá en la de ayudar a que la democracia sea viable en Haití. Finalmente, en 2002 Chile contribuyó al informe *Intervenciones humanitarias y defensa de la democracia: el deber de*

proteger; que, bajo el liderazgo de Canadá, se preparó para al Secretario General de Naciones Unidas.

En materia de desarrollo económico de los países en desarrollo de la Cuenca del Pacífico, los ejemplos exitosos van más bien del oriente al occidente. Lo contrario ocurre en el ámbito político, donde las experiencias más extendidas de democracia son de América Latina, entre otros factores, por la influencia de los Estados Unidos. Pero también se puede explicar la menor libertad política asiática por la inseguridad estratégica que todavía vive esa región, en particular en la dividida península de Corea, las tensiones entre Taiwán y la China continental, así como la todavía frágil vinculación de Singapur con Malasia, que explicarían ciertas tendencias a mantener regímenes fuertes y centralizadores.

Finalmente, en la comunidad del Pacífico, en el camino a la democracia no todo ni lo principal se juega en las experiencias de las economías dinámicas. El proceso principal y más determinante, tanto para las naciones del Pacífico como a nivel global es el caso de la República Popular China. Su éxito económico ha hecho crecer su influencia en Asia y el mundo. Y China, que siempre ha sido una gran potencia cultural e histórica, ahora no parece estar muy distante del momento de desplazar a Japón como segunda potencia económica del planeta. Las reformas de Deng y sus sucesores han tenido como objetivo impulsar el desarrollo chino con políticas de mercado. No es aventurado pensar que, para mantener su ritmo de crecimiento y estabilidad interna,

nuevas generaciones de líderes consideren la necesidad de pasar gradualmente de las reformas económicas a las políticas. Pero nadie quiere apresurar a un país que en su historia milenaria ha conocido terribles experiencias de luchas civiles. En todo caso, no existe tarea más determinante para el futuro de la consolidación democrática en el Pacífico y el mundo, que el facilitar la introducción y perfeccionamiento de instituciones democráticas en la República Popular China.

LOS ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO

Desde la firma del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), en 1948, la liberalización comercial internacional se promueve sobre la base de los principios de la reciprocidad y la no discriminación, principalmente en la cláusula de la nación más favorecida y la obligación de trato nacional. Actualmente la OMC mantiene estas disposiciones en el GATT 1994, parte del conjunto de acuerdos que administra la organización. No obstante, como excepción a la no discriminación, se permiten los procesos de integración económica, ya sea en uniones aduaneras o en zonas de libre comercio. Estas situaciones excepcionales, se permiten debido a que comprenden muy poca desviación del comercio internacional y los cambios producen un claro efecto de creación de comercio.

En el marco de esta reglamentación multilateral del comercio internacional, actualmente muchos países han decidido negociar tratados de libre comercio

(TLC). No se trata de una excepción que se vuelve regla, pero cuando la principal potencia económica del planeta adopta este camino es un mecanismo comercial muy importante en la política de las relaciones económicas internacionales contemporáneas. Además, lo que antes se relacionaba principalmente con el proceso de integración europea y latinoamericana, ahora se ha convertido en característica muy importante de la diplomacia comercial de los países de la comunidad del Pacífico. Asimismo, se destaca el hecho de que sean acuerdos comerciales de libre comercio de integración “profunda”. Es decir, además de eliminar los aranceles al intercambio de bienes, consideran compromisos en materia de servicios, inversiones directas, flujos financieros y propiedad intelectual.

La liberación comercial internacional se promueve a partir de los principios de reciprocidad y no discriminación.

Desde mediados de los años noventa, se ha negociado un número importante de tratados de libre comercio en la Cuenca del Pacífico. Para los países de APEC, el ejemplo más importante e influyente es el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), firmado en 1994 por los Estados Unidos, Canadá y México. Asimismo, estos tres países—junto con Chile— se transformaron en grandes promotores de una liberalización comercial a partir de la negociación de nuevos y cada

vez más completos y complejos tratados de libre comercio.

Desde que se pudo negociar TLC sin su posterior modificación por el Congreso, la administración Bush los utilizará para abrir mercados a sus exportaciones.

Debe destacarse el TLC de Chile con Canadá de 1997, así como el firmado por Chile con México, en 1999. Estas primeras experiencias chilenas, desarrolladas como alternativas al ingreso al NAFTA, que se veía entrampado por razones de política interna estadounidense, aportan al país un “equipo negociador” bien afiatado y competente. En efecto, en un lapso inferior a diez años, Chile habrá firmado TLC con la Unión Europea y la Asociación Europea de Libre Comercio, así como con Centroamérica y los Estados Unidos, entre otros. En esta vertiente del Pacífico, México también desarrolla una dinámica diplomacia negociadora de acuerdos de libre comercio, pero el ejemplo más influyente para la negociación de TLC son los Estados Unidos. A partir del momento en que el Congreso otorgó al presidente George W. Bush la autorización para negociarlos sin posibilidad de modificaciones posteriores por el Congreso, su administración utilizará los TLC como forma de abrir mercados a sus exportaciones de bienes, servicios e inversiones. En el hemisferio occidental, además de los acuerdos con Canadá, México y Chile, Estados Unidos firmaría

en 2003 un acuerdo con Centroamérica y Costa Rica, y en 2004 iniciaría negociaciones con Perú y Colombia. A nivel hemisférico, además, es principal impulsor del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas, que se desea concluir en 2005.

Dentro del Asia-Pacífico y Oceanía, las experiencias nuevas de acuerdos de libre comercio no son del mismo nivel, en particular porque hasta hace poco existía una tradicional reticencia en Japón y por las pocas perspectivas de avanzar por esa vía en el caso de la República Popular China, salvo en lo relativo a su asociación con Hong Kong. No obstante, en 1992 las naciones de ASEAN se comprometieron a establecer una zona de libre comercio, emprendimiento que, en todo caso, más parece semejar a los ejercicios integracionistas de nuestra antigua ALALC que a los modernos instrumentos de integración profunda que promueven Estados Unidos, Chile, México y Canadá. El caso más interesante es el de Singapur, que ha negociado acuerdos bilaterales de libre comercio con Japón y Australia en el Asia-Pacífico, además de sus experiencias transpacíficas. Por otra parte, de Corea podría esperarse una dinámica diplomacia de negociaciones de nuevos acuerdos de libre comercio.

En materia de tratados de libre comercio en la Cuenca del Pacífico, lo más novedoso es la forma en que han dado lugar a una nueva dinámica transpacífica. En 2003 se concretaron los acuerdos de Estados Unidos con Singapur y con Chile, y el de Chile con Corea. A continuación tenemos el TLC firmado por Estados Unidos y Australia el 2004 junto a las

negociaciones exploratorias de México con Japón y la eventual negociación de un acuerdo tripartito entre Chile, Singapur y Nueva Zelanda.

No es difícil reconocer que la liberalización comercial mediante tratados de libre comercio es una dinámica que todavía no se ha agotado en el marco de la comunidad del Pacífico y los contenidos de los sucesivos acuerdos tienen dimensiones extremadamente importantes para el intercambio de experiencias de desarrollo que pueden ser compartidas. Baste sólo mencionar, a manera de ejemplo, lo relativo a las cláusulas sobre regulación del movimiento de capitales (TLC de Estados Unidos con Chile y Singapur) o sobre la eliminación del recurso *anti-dumping* (TLC Chile –Canadá) o sobre medidas ambientales y laborales (NAFTA y TLC de Estados Unidos y Canadá).

CÓMO PREVENIR Y MANEJAR LAS CRISIS FINANCIERAS

Las condiciones de funcionamiento del sistema financiero internacional son materia de importancia particular para los países de crecimiento económico dinámico de la Comunidad del Pacífico y existen claros intereses compartidos frente a las propuestas de reforma de la arquitectura financiera internacional. América Latina tiene una larga experiencia en crisis financieras, tanto con aquéllas originadas en déficit fiscales insostenibles, como con las producidas por el endeudamiento privado. A su vez, en 1997 las economías dinámicas del este y sudeste

asiáticos han enfrentado una grave crisis financiera regional, en un contexto global de abundante oferta de capitales privados.

América Latina tiene una larga experiencia de crisis financieras.

México podría disputar el “decanato” latinoamericano en materia de crisis financieras, pero el caso de Chile es un ejemplo interesante de experiencia en el manejo de esta clase de crisis. El año 1982 sería un período de aguda crisis financiera en toda la región latinoamericana, y de ella Chile aprendería la importancia de mantener la flexibilidad en su política cambiaria, además del papel fundamental de asegurar una estricta regulación de los sectores bancarios y del mercado de capitales. Más destacadamente, en la primera parte de la década de los años noventa, en un escenario de alta liquidez de capitales internacionales, Chile desarrollaría una política de desalentar el ingreso de fondos de corto plazo. Se aplicaría un impuesto y el encaje no remunerado exigido a los créditos externos de corto plazo y los ingresos para proyectos de inversión extranjera deberían mantenerse en el país al menos por un año. Esta política significó un importante desaliento para las posibles operaciones en Chile del capital especulativo internacional. De esta manera, cuando en 1995 se produjo la llamada crisis financiera del tequila, el país pudo enfrentar esa situación de contagio regional de manera bastante satisfactoria.

Para sortear las turbulencias financieras se requiere un manejo macroeconómico muy riguroso.

Por su parte, en 1987 las economías dinámicas del este y sudeste asiáticos conocerían los riesgos que significa la integración a los mercados de capitales internacionales: con el acceso a ahorro externo se logran mayores tasas de inversión y crecimiento, pero para sortear las turbulencias financieras se requiere un manejo macroeconómico muy riguroso y políticas cambiarias apropiadas. La crisis que comenzaría en septiembre, en Tailandia, muy pronto alcanzaría y perjudicaría duramente a las economías de Malasia, Corea e Indonesia. Existen serias dudas respecto de la eficacia de la ayuda proporcionada por el FMI en esta crisis, sobre todo porque junto a sus “paquetes de asistencia financiera”, el Fondo no sólo exigió fuertes devaluaciones que a corto plazo hundieron sus economías. Además, a esos países se les exigieron cambios estructurales “para terminar con el capitalismo de amigotes” y para disminuir el papel del Estado en sus economías. Jeffrey Sachs, Joseph Stiglitz y George Soros criticaron duramente esas recomendaciones.

Por otra parte, es interesante considerar estas economías del este y sudeste asiáticos con las recomendaciones del llamado “consenso de Washington”. John Williamson ha destacado que nunca esperó que su breve ensayo, *What Washington Means by Policy Reform?*, publicado

en 1990, en los inicios de la presidencia de Bush padre en los Estados Unidos, tuviera el impacto y significado global que adquirió posteriormente. Se trataba de un decálogo que resumía lo que las instituciones económicas con sede en Washington (incluido el Departamento del Tesoro) recomendaban para el crecimiento económico en América Latina: 1. Disciplina fiscal; 2. Reordenamiento de las prioridades del gasto público; 3. Reforma fiscal; 4. Liberalización de las tasas de interés; 5. Adopción de tipos de cambio competitivos; 6. Liberalización comercial; 7. Apertura a las inversiones extranjeras; 8. Privatizaciones; 9. Desregulación de la economía y 10. Reforzamiento de los derechos de propiedad. Williamson señala actualmente que muchos interpretaron mal o abusaron de su decálogo, interpretándolo con sentido dogmático. Sea lo que fuere, lo importante es que respecto del este y sudeste asiáticos, durante la crisis de 1997 se insistiría mucho en los puntos 5, 7, 8 y 9, en el sentido de que procedieran a una completa apertura de la cuenta de capitales y a una clara disminución del papel indicativo del Estado en sus economías.

Sin entrar en las bondades y problemas de promover el llamado “consenso de Washington”, en estos países los expertos tienen opiniones diversas respecto de la salida de la crisis financiera de 1997 por las naciones del este y sudeste asiáticos. Tailandia pudo superar en breve plazo la crisis y recuperar altas tasas de crecimiento, a partir de un apego estricto a las recomendaciones del FMI. Pese a haberlas cumplido, la recuperación no ha

ocurrido en Indonesia donde, por cierto, la economía es más frágil y existen serios problemas de estabilidad política. También es un hecho que Malasia superaría la crisis con medidas diferentes a las que pedían los organismos financieros internacionales, recurriendo a un control temporal en el movimiento de capitales, impidiendo, entre 1988 y 1989 el libre ingreso y salida de capitales. Corea también superaría la crisis y hoy tiene un desempeño económico con altas tasas de crecimiento. Su experiencia sería muy cercana a la tailandesa, pero existen elementos heterodoxos –en el refinanciamiento de la deuda privada– que la acercan a las políticas de Malasia.

Es importante compartir las experiencias de países de economías dinámicas en ambas márgenes del Pacífico, a lo que hay que agregar que en la crisis de 1997 en Asia se dieron interesantes casos de cooperación regional. En efecto, en noviembre de 1997 surgió el “Grupo Marco de Manila” como fondo financiero regional que asocia a los Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelandia y Japón con los países afectados por la crisis, lo que significó una reformulación del proyecto japonés de septiembre de ese año, y que Estados Unidos había rechazado. Este grupo tiene por objetivo apoyar con recursos financieros a las naciones en crisis, pero en coordinación con los programas negociados con el FMI. Más adelante, en mayo del 2002, los países de Asean, junto con la República Popular China, Japón y Corea (el llamado grupo Asean +3), lanzaría la llamada “Iniciativa de Chiang Mai”, interesante propuesta enca-

minada a crear un acuerdo financiero en Asia oriental, que incluso podría aspirar a algo similar a una zona de moneda compartida. A estos esfuerzo de cooperación financiera regional hay que agregar proyectos como la “Iniciativa para un Mercado de Bonos del Asia”, que cuenta con el apoyo de los Ministros de Hacienda de APEC.

El Grupo Marco de Manila tiene por objeto apoyar con recursos financieros a los países en crisis, en coordinación con los programas negociados con el FMI.

Junto con los casos anteriores, cabe mencionar la valiosa la experiencia de las economías dinámicas de la comunidad del Pacífico en el manejo macroeconómico anticíclico, como el fondo del cobre y el principio presupuestario estructural de Chile.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La comunidad del Pacífico tiene mucho que compartir en materia de políticas públicas y los puntos anteriores son sólo ejemplos que pretenden destacar la variedad de sectores involucrados, destacando las grandes áreas del comercio, las inversiones y las finanzas, junto al fundamental punto de la promoción y defensa de la democracia, único régimen político que hoy otorga legitimidad a los gobiernos.

El campo de las políticas públicas ofrece amplias oportunidades de cooperación.

Asimismo, quisiéramos mencionar la importancia de lo que puede hacerse en el intercambio de experiencias en materia de reforma y modernización del Estado. Por ejemplo, para países como el nuestro, la modernización del Servicio Exterior, realizada exitosamente Nueva Zelanda, es digna de imitar. De igual forma, vale la pena estudiar casos como los de Japón y Singapur, de los que pueden sacarse enseñanzas en materia de políticas de desarrollo científico-tecnológico. De Taiwán es valiosa su experiencia en el fomento de la pequeña y mediana industria, así como lo relativo a reformas educacionales. A su vez, Australia y Canadá han negociado inteligentemente la apertura de su mercado de servicios, lo que es importante en materia de preservación de la identidad cultural. De Canadá asimismo también puede aprenderse mucho en materia de reformas y modernización de la seguridad social y otros mecanismos de una economía social de mercado. Estados Unidos puede enseñarnos mucho sobre la institucionalidad para la protección del medio ambiente (con la Agencia de Protección Ambiental) o la protección de los consumidores (con la Food and Drug Administration), que son buenos ejemplos de acción prudente del Estado en una economía de mercado moderna. Por su parte, en Chile destacan iniciativas para reformar la previsión social y modernizar

los sistemas de compras gubernamentales. Estas experiencias pueden compartirse en la comunidad de naciones del Pacífico.

Finalmente, los países latinoamericanos podrían aprender mucho de las economías dinámicas del este y sudeste asiáticos respecto de las causas que explican su combinación de desarrollo acelerado con mejores condiciones de distribución del ingreso. Está claro que el desarrollo basado en las exportaciones de ambos márgenes del Pacífico dio resultados muy diversos en materia de evolución de los salarios de los trabajadores no especializados. En Asia se cumplió con lo que indicaría la teoría, esto es, que aumentaría el salario relativo de estos con relación al de los trabajadores especializados, de allí la mejora en la distribución del ingreso en esos países. Sería muy interesante comparar y compartir experiencias, para ver por qué en nuestra región ello no ocurrió.

En materia de políticas públicas, encontramos un gran espacio para la actividad de cooperación de la comunidad del Pacífico. En esta área ya existe un número respetable de comités y grupos de trabajo que funcionan bajo el paraguas de la cooperación técnica. No obstante, nos interesa mucho más destacar lo relativo al “diálogo de políticas”, donde existen experiencias valiosas sobre todo en el sector financiero, dada la importancia que han adquirido las reuniones de ministros de Hacienda.

APEC no tiene que abandonar la llamada “cooperación técnica”, pero ésta tiene mucho de asistencia norte-sur y esa no parece ser la ventaja relativa de este foro

respecto de instituciones asistenciales como el Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El diálogo sobre políticas públicas es una actividad más dinámica, y se basa en una cooperación de beneficio mutuo entre iguales. Chile ya conoce esta experiencia, desde que en 1992 comenzó a participar activamente en el diálogo sobre políticas públicas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) con las economías dinámicas, junto a México, Singapur, Corea, y Taiwán,

entre otros. La riqueza de ese contacto y de esas continuas discusiones, seminarios y talleres, que comprenden expertos en todas las áreas de la administración y políticas públicas, es lo más valioso y provechoso de una futura incorporación plena de Chile a dicha organización.

Debemos ver en la priorización del diálogo sobre políticas públicas del APEC el verdadero valor que puede aportar pertenecer a un foro que tiene entre sus miembros a las más grandes, dinámicas y creativas economías del mundo.