

# EL NEXO ASIÁTICO. APEC Y ASEM<sup>1</sup>

HADI SOEASTRO

CENTER FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS), INDONESIA

Dentro de la estructura internacional de hoy en día existen tres centros que se han ido configurando como importantes polos de desarrollo: América, Europa y Asia. De los tres, este último es quizás el más débil, aunque también se presenta como una región de grandes oportunidades. A partir de la configuración de APEC, a finales de los ochenta, Asia ha intentado establecer relaciones con la cuenca del Pacífico y, a partir 1996, con Europa, su relación más débil dentro de este esquema tripolar. Si en Europa el núcleo de la región es la Unión Europea, en América lo es el NAFTA, que reúne a Estados Unidos, México y Canadá y que podría convertirse en el embrión de una gran área de libre comercio en las Américas (ALCA). En Asia, aún no existe un núcleo formal. Este artículo describe como la región se encuentra en un proceso de formación de su identidad, y como de su resultado depende la posición y relaciones que se darán entre los tres polos ya mencionados.

En la geometría de las configuraciones globales, Asia se ha situado como el polo emergente de una gran estructura tripolar. Los otros dos polos son las Américas y Europa. Siendo un actor nuevo y, en la práctica, el más débil, Asia se ha dedicado a dar forma a sus relaciones con los demás polos. El proceso comenzó con el establecimiento de relaciones a través del Pacífico, que se ha manifestado por medio de APEC a partir de 1989. En un lapso de pocos años, el proceso subió de nivel, llegando a comprender un encuentro anual de líderes. De esta manera, la vinculación transpacífica ha llegado a constituir una fuerza importante en las tendencias globales. Se ha afirmado que la conclusión de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales, que se había venido arrastrando por años, se debió en gran parte a la decisión de los gobiernos de APEC, tomada en 1994, de iniciar un proceso "hacia el comercio y la inversión libres y abiertos en la región." En 1996, Asia inició un segundo proceso, que se ha perfilado como ASEM (Asia-Europe Meeting). En general, este proceso ha sido visto como un intento de fortalecer "el eslabón más débil" en la relación tripolar.

Lo anterior constituye un enfoque simplista de estos procesos. En primer lugar, el mundo es mucho más que la gran estructura tripolar a que nos referimos. Si aceptamos que realmente está emergiendo una estructura tripolar, los polos mismos se encuentran en proceso de transformación.

En Europa, el núcleo es la Unión Europea, que expandirá significativamente su composición, lo que podría hacer de ella una entidad diferente. En las Américas, Estados Unidos ha sido el núcleo, que a través de NAFTA ha integrado a sus dos vecinos inmediatos en una estructura regional que podría constituirse en el embrión de una estructura regional, el ALCA (Área de Libre Comercio de

1 Publicado con autorización del autor. Traducción: Manfred Wilhelmy. El artículo "Asia at the Nexus: APEC and ASEM" apareció en la revista *Panorama-Insights into Southeast Asian Affairs*, diciembre 2001, Manila, Konrad-Adenauer-Stiftung, pp. 15-30

las Américas). En Asia aún no existe un núcleo formal. El establecimiento del proceso ASEAN más Tres (APT) podría estar formando en centro asiático. Este proceso comprende 13 países del Este de Asia, que son los diez miembros de ASEAN más China, Japón y Corea (del Sur).

### EL DESARROLLO DE UNA IDENTIDAD ASIÁTICA

Mientras Asia, más precisamente el Este de Asia, se encuentra en la posición de nexo en el desarrollo de dos redes de relaciones inter-regionales, APEC y ASEM, la región misma todavía está en el proceso de desarrollar su identidad. Anteriormente, el Este de Asia logró avanzar sin contar con una estructura formal. Tal vez esto haya sido posible mientras ASEAN pudo cumplir el rol de fuerza conductora en la región. Pero la crisis financiera debilitó a ASEAN. Su papel ahora debe ser asumido por APT en calidad de agrupación regional más amplia.

Además de APEC y ASEM, el Este de Asia también se ha embarcado en otra empresa, a saber, la promoción de relaciones con América Latina, y ha iniciado el proceso FOCALAE (Foro de Cooperación América Latina- Asia del Este). APEC, ASEM y FOCALAE son procesos que tienen sus características individuales. Mientras ASEM y FOCALAE se consideran como estructuras inter-regionales, APEC es mucho más que un proceso inter-regional. APEC gira principalmente alrededor de la idea de formación de una "comunidad regional". Pero la agenda de APEC es estrictamente económica, mientras que la de ASEM es comprensiva. Los "tres pilares" de APEC son la facilitación del comercio y las inversiones, la liberalización del comercio y las inversiones, y la cooperación económica y técnica. Los "tres pilares" de ASEM son de carácter político, económico y social.

Con el surgimiento de una identidad del Este de Asia a través de APT y la formación de una nueva identidad institucional americana (a través del ALCA), no es improbable que APEC pudiera transformarse, o ser integrado, en una nueva relación transpacífica, con una estructura de "grupo a grupo".

Se está construyendo una nueva arquitectura global. La forma definitiva de la misma podría ser menos importante que el objetivo del acto de construcción, consistente en asegurar la paz y la prosperidad globales por medio del diálogo, la consulta y una integración más profunda. El Este de Asia desea tener un papel en este proceso.

### DÓNDE VA APEC

En los primeros años de APEC, ASEAN formó un grupo informal de consulta en APEC. La actuación más o menos cohesionada del grupo ASEAN contribuyó a que el proceso de APEC despegara rápidamente. Pero los países de ASEAN ya no mantienen este grupo consultivo. Esto ha debilitado la participación de los miembros de ASEAN en APEC. A su vez, ello ha contribuido a frenar el proceso. Una participación menos activa de ASEAN en APEC no es buena para este foro en cuanto da la impresión que el proceso de APEC es dominado por los países desarrollados más grandes. A partir de las reuniones de APEC en Manila, en 1996, el proceso se ha vuelto menos claro porque APEC se propone hacer demasiado. En la agenda comercial, el proceso perdió continuidad. Se atribuyó gran parte del problema a la poca efectividad del enfoque de "liberalización unilateral

concertada.” La crítica no es acertada. La causa principal del fracaso aparente del camino de liberalización comercial de APEC es la falta de mecanismos de implementación. A su vez, esto se debe a que varios miembros de APEC no han tenido la voluntad de asegurar el éxito del proceso. Estos integrantes desde un comienzo han tenido grandes dudas acerca del enfoque voluntario de la liberalización. Sus preferencias estaban con la vía “dura” de negociaciones y acuerdos vinculantes. No obstante, en el contexto de APEC el enfoque voluntario es el único factible. APEC no es un cuerpo negociador.

### OBJETIVOS AMPLIOS, AGENDA LIMITADA

Los miembros de ASEAN han participado en APEC debido a que APEC tiene un objetivo amplio de formación de una comunidad. Sin embargo, ha habido continuas presiones para forzar a APEC a adoptar una agenda estrecha de liberalización comercial. El objetivo de APEC de alcanzar el flujo libre y abierto del comercio y las inversiones hacia el año 2010 (entre sus miembros desarrollados) y 2020 (entre sus miembros en desarrollo) es solamente un aspecto de la formación de una comunidad. La liberalización comercial es solamente una parte de la agenda amplia de APEC, la que incluye medidas de facilitación, así como cooperación económica y técnica (Ecotech). El enfoque de liberalización comercial (y de las inversiones) en APEC se basa en dos conceptos: (a) asistencia mutua, en el sentido que los miembros se ayudarían recíprocamente, de manera que todos llegaran a tener la confianza suficiente para emprender una apertura sostenida de sus economías; (b) la liberalización resultaría del reconocimiento de los beneficios que se obtendrían de ello, y no meramente como un resultado de negociaciones. Esta filosofía está implícita en el concepto de unilateralismo concertado de APEC.

En la reunión de APEC en Osaka en 1995, los miembros acordaron lograr las metas del comercio libre y abierto en la región por medio de la implementación de planes individuales (IAP) y colectivos (CAP) de acción. Cada año, estos planes se enriquecerían progresivamente por medio del mecanismo de revisión de los demás miembros. No obstante, no se introdujo un mecanismo de revisión sistemático, que pudiera tener credibilidad. El proceso de APEC también se descarriló con la introducción del programa EVSL (liberalización sectorial voluntaria acelerada), que en la práctica hubiera sido un sistema no voluntario. El fracaso del programa EVSL ha dañado la agenda de liberalización comercial de APEC. La crisis financiera de 1997-98 también afectó el proceso APEC. Surgió una falsa expectativa que APEC podría ayudar a superar la crisis, en circunstancias que APEC no había sido diseñado para una tarea de ese tipo. A esto se agrega que las agendas de las reuniones de APEC en Vancouver (1997) y Kuala Lumpur (1998) fueron vagas y difusas. A partir de la reunión en Auckland (1999) y Brunei Darussalam (2000) se ha intentado retomar el camino de APEC.

Sin embargo, APEC todavía tiene pendiente la creación de un mecanismo serio y digno de crédito de revisión de los planes por parte de los miembros, que asegure el progreso de la liberalización unilateral concertada. El punto focal ha tendido a desplazarse hacia la cooperación financiera y las tecnologías de la información (TI). Estos problemas no dejan de ser importantes, pero APEC no debería perder de vista la importancia de llevar a la práctica el Plan de Acción de Osaka y el Plan de Acción de APEC de Manila, que son su vehículo principal para alcanzar los objetivos de libre flujo comercial y de inversiones en la región.

## REDES INMANEJABLES

En la medida que no se ha mantenido el impulso de la liberalización unilateral concertada en la región, recientemente diversos miembros de APEC han iniciado negociaciones bilaterales de libre comercio. El argumento central para estas iniciativas es que ellas constituirían elementos que se integrarían en el edificio del libre comercio regional e internacional. En el caso de Japón, una motivación importante fue asegurar reformas económicas internas que parecerían difíciles de consolidar sin la ayuda de compromisos vinculantes regionales o internacionales. Todavía está por demostrar que tiene fundamento la esperanza de extender tales acuerdos bilaterales a otros países.

Lo que APEC debería hacer ahora es elaborar un conjunto de principios que guíen los acuerdos bilaterales. Este es el enfoque de "clubes abiertos" al interior de APEC, que permite que los países que están dispuestos a avanzar más rápido dentro de APEC puedan hacerlo, sin salirse del marco del foro. Japón y Singapur, o Japón y Corea, o Singapur y Nueva Zelandia, deberían haber anunciado en APEC que iniciarían un proceso de formulación de principios de interacción económica libre y abierta, más allá de los acuerdos de la OMC. Estos países podrían invitar a otros miembros a hacer sus comentarios, y una vez que llegaran a una conclusión, podrían ofrecer a otros miembros de APEC adherir a los respectivos acuerdos.

Tal vez no sea tarde para proponer esta idea a los países de APEC involucrados en la gestación de acuerdos bilaterales. Además, estos acuerdos bilaterales no deberían tener la forma de tratados de libre comercio (TLC) de carácter discriminatorio. Más bien deberían enfatizar la formación de "asociaciones de integración económica" que no perjudican a terceras partes.

## UNA AUSENCIA NOTABLE

En el proceso de APEC, la UE brilla por su ausencia. El deseo de la UE de recibir una invitación como observador en APEC no ha encontrado eco debido a la falta de reciprocidad. Sin embargo, esto no debería constituir un problema para la UE. Las deliberaciones en APEC son muy transparentes. Sería positivo que la UE entendiera que los procesos al interior de APEC son influidos, entre otros factores, por el comportamiento de la UE. La razón por la cual algunas de las mayores economías se mantienen indecisas frente a la liberalización unilateral concertada en APEC, dice relación con la preocupación de que se estaría otorgando gratuitamente a la UE los beneficios de la liberalización de APEC. La alternativa que se ha propuesto para APEC, consistente en optar por la vía "dura", esto es, de ir a un acuerdo comercial discriminatorio para forzar a la UE a adherir a un acuerdo global de libre comercio, ha sido rechazada por la mayoría de los miembros de ASEAN en APEC, debido a que violaría el principio de regionalismo abierto de este foro.

## LA TRAYECTORIA DE ASEM

Cuando los líderes de Asia y Europa tuvieron su primer encuentro en Bangkok, en marzo de 1996, asumieron el compromiso de forjar una nueva Asociación Asia-Europa para un Mayor Crecimiento. Como lo indica la Declaración de la Presidencia de esa primera Cumbre, un objetivo importante de dicha asociación es que tanto Asia como Europa compartan responsabilidades en el desarrollo de mejores niveles de entendimiento entre los pueblos de las dos regiones por medio de contactos

más estrechos entre la gente. Además, se comprometieron a desarrollar una asociación que fortaleciera el conocimiento mutuo, beneficiara a ambas regiones, y también contribuyera a que los procesos en marcha en las mismas sean útiles para la comunidad internacional en general.

Este compromiso define la naturaleza de la empresa. Se trata de un viaje en el que nadie se ha embarcado. Es, en este sentido, una iniciativa inédita y novedosa. Pero también es un proceso ambicioso, lo que promete hacer especialmente interesante el camino. El desafío es que la trayectoria emprendida por ASEM tenga interés, y que éste se mantenga a través del tiempo. Ya hay cierta preocupación que el proceso podría estar estancado, y que el impulso podría haberse perdido porque los resultados son escasos frente al entusiasmo inicial y al elevado perfil político del proceso. En efecto, es necesario reconocer que las ambiciosas metas de ASEM no se pueden alcanzar con recursos modestos.

Los críticos han apuntado a la incapacidad de los participantes para “concretizar” el proceso. El problema no es la falta de una visión, sino el déficit de reconocimiento de la necesidad de construir muchos puentes que acerquen a los pueblos. No se trata de promover la construcción de puentes físicos, tales como el proyectado ferrocarril euroasiático. Más bien, el foco de esta nueva empresa debería ser el desarrollo y las vinculaciones institucionales. Tratándose de una empresa que comenzó como un proceso de arriba hacia abajo, la tarea es enorme y no puede llevarse adelante con éxito sin fuertes compromisos políticos, institucionales y económicos.

Por el lado europeo, la cooperación inter-regional comenzó en la década de 1970, y se concentró en las relaciones de la Comunidad Europea con instituciones de cooperación regional en diversas partes del mundo. La cooperación de la CE se desarrolló dentro del marco limitado del proceso de la Cooperación Política Europea (CPE). La agenda fue de temas no controvertidos, principalmente en el ámbito de los esquemas regionales de cooperación e integración en el mundo en desarrollo, y generalmente no enfrentó directamente los grandes asuntos políticos y estratégicos. La cooperación inter-regional de la CE se ha referido a programas de ayuda provista por la CE y a las relaciones comerciales, si bien las motivaciones han sido de carácter político más que económico.

## LOS INTERLOCUTORES

La CE es el primer “interlocutor de diálogo” de ASEAN. Es un interlocutor importante, porque se trata de la única vinculación de cooperación inter-regional de alto nivel (ministerial) de ASEAN. Este nexo ha contribuido a elevar la influencia política y diplomática de ASEAN en la arena internacional. De la misma manera, se estimó que el desarrollo de la relación inter-regional ofrecería a los europeos la oportunidad de reafirmar su posición dentro de la relación competitiva de la Triada. Sin embargo, desde la perspectiva europea, no se ha atribuido importancia política al contenido de esta relación.

ASEM no es una versión aumentada de las relaciones preexistentes ASEAN-UE, sino algo de magnitud mucho mayor. La idea es que ASEM juegue un papel en la lógica geoestratégica de la cooperación inter-regional (Steiner, 2000). Como se ha dicho anteriormente, se considera a Europa y Asia como dos de las tres principales regiones del mundo en términos de poder político, económico y militar. El desarrollo de una asociación Asia-Europa puede influir significativamente

en la conducción política del orden internacional de la post-Guerra Fría. En las palabras del ex Canciller de los Países Bajos, van Mierlo (1996), “una asociación euro-asiática significativa puede llegar a ser un elemento importante del manejo de las relaciones globales.”

### UNA EMPRESA INTER-REGIONAL

El comercio inter-regional y las interacciones económicas en general han aumentado sustancialmente como consecuencia del surgimiento de Asia. Sin embargo, esta creciente vinculación carece de un marco institucional. Este es el fundamento de ASEM, la empresa en que se han comprometido nuestros líderes. Esta iniciativa inter-regional “nueva” se basa en dos aspectos (Steiner, 2000). El primero es visualizar y desarrollar una relación concertada en la estructuración del orden internacional. Como se expresara en el documento base de ASEAN sobre ASEM, el desarrollo de esta relación inter-regional tiene por finalidad fortalecer el eslabón más débil en la estructura de poder internacional trilateral. El segundo aspecto se refiere al fortalecimiento de la forma que asume la cooperación internacional, apuntando específicamente a una distribución más equilibrada del poder entre los dos grupos, alejándose al mismo tiempo del antiguo criterio de división Norte-Sur.

La modalidad para desarrollar el proceso ha sido definida en el Marco de Cooperación Asia-Europa. Pero éste parece distar de satisfacer los requerimientos para que ASEM pueda progresar hacia su objetivo dual de desarrollar relaciones “concertadas” en la estructuración del orden internacional y de “elevar el nivel” de la cooperación. Aquí podría encontrarse la razón de la gran brecha entre las magnas ambiciones del proceso ASEM como una forma “nueva” de cooperación internacional y su práctica más bien modesta (Steiner, 2000). Esta discrepancia ha sido atribuida a los siguientes factores:

- a) Los enfoques divergentes acerca de la cooperación interestatal y la coordinación de políticas; esta divergencia se debe a la vasta diferencia de la historia institucional de la cooperación regional en las regiones respectivas. A raíz de esta diferencia, las partes ingresan a este proceso con expectativas diferentes;
- b) el proceso se complica debido a las características de la distribución del poder entre las regiones y dentro de ellas; y
- c) fluctuaciones regionales e internacionales inesperadas, tales como la reciente crisis financiera asiática, han proyectado una sombra de dudas sobre los fundamentos de la empresa.

### ¿UNA INFRAESTRUCTURA INSTITUCIONAL ASIÁTICA?

Los europeos deberían identificar los problemas existentes dentro de su propia región, incluyendo la organización de la parte europea del proceso que no son conducentes al desarrollo de una agenda de ASEM que sea comprensiva, coherente y concreta. En el lado asiático hay una cantidad de problemas de este tipo, entre los cuales sobresale la falta de una estructura institucional asiática. Esta carencia podría llegar a ser una deficiencia muy seria para el proceso de ASEM.

En ASEM, Estados Unidos es el “gran ausente.” Pero también el proceso ASEM es transparente. La asociación Asia-Europa no tiene por objetivo alinearse contra los Estados Unidos. Más bien, es una

asociación para fortalecer el manejo de la agenda global. ASEM es un cuerpo consultivo y no una organización encargada de tomar decisiones. Hasta ahora, ASEM no ha tenido un impacto directo en las relaciones económicas y comerciales entre las dos regiones. En la primera reunión de ASEM en Bangkok, el clima fue de gran entusiasmo, pues los líderes propusieron una cantidad de proyectos e ideas considerable. Muchas de ellas no se pueden implementar, al menos a corto y mediano plazo. La segunda reunión ASEM, en Londres, estuvo dominada por la crisis financiera. En este contexto se estableció el Fondo Fiduciario ASEM, destinado a ayudar a Asia a encarar las consecuencias de la crisis. La tercera reunión ASEM, celebrada en Seúl, en octubre del 2000, estuvo dominada por asuntos políticos, especialmente por las iniciativas de paz en la península coreana. No obstante, la reunión produjo cuatro documentos principales: la Declaración de Seúl sobre la Paz en la Península Coreana; el Marco de Cooperación Asia-Europa 2000; un documento sobre Desarrollo de la Red de Información Trans-Eurasia, y otro sobre el programa de becas ASEM.

ASEM ha logrado acuerdo sobre una agenda comercial que incluye el pronto relanzamiento de una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales, con el objetivo de lograr más apertura y transparencia en las relaciones de comercio e inversión entre el Este de Asia y Europa. También se acordó implementar hacia el año 2002 un Plan de Facilitación Comercial, el que incluye el comercio electrónico.

Hasta la fecha, el resultado más exitoso del proceso ASEM han sido los programas de intercambio a través de la Fundación Asia-Europa (ASEF), destinados a estudiantes, parlamentarios jóvenes, profesionales de los medios de comunicación y artistas. En la mayoría de los países asiáticos, todavía se desconoce ASEM. Es necesario dar prioridad a las relaciones entre la gente de los países de ASEM. Pero esta entidad todavía tiene que recorrer un largo camino para alcanzar una relación inter-regional significativa. Este proceso se acelerará si el Este de Asia logra comenzar a organizarse para llegar a ser una fuerza regional efectiva.

## EL DESAFÍO DEL ESTE DE ASIA

Es posible que ASEAN + 3 (APT) sea el embrión de una organización regional del Este de Asia. Como sugiere la denominación, este proceso regional emergente ha sido impulsado por ASEAN. Las reuniones de APT se coordinan con las de ASEAN, inicialmente invitando a los Tres a concurrir a la sede de una reunión de ASEAN para este propósito. Algunos consideran que esto constituye un obstáculo para un sistema regional genuinamente propio del Este de Asia (Jayasuriya, 2000).

Pero es probable que, bajo modalidades diferentes, el proceso no se hubiera gestado. Una propuesta anterior para establecer un Grupo Económico del Este de Asia (EAEG), que después se modificó sustituyendo la palabra "Grupo" por "Comité" ("Caucus") (EAEC), nunca prosperó. El proceso ASEM también reúne a los participantes del Este de Asia en una agrupación que es "de facto." Sin embargo, esta agrupación no ha llegado a tener una agenda separada de la de ASEM.

La propuesta EAEG provino del interior de ASEAN (Malasia), y la idea modificada (EAEC) fue adoptada por ASEAN. El proceso ASEM también se inició desde el área de ASEAN (Singapur), con el apoyo de todos los miembros de ASEAN.

También APT fue iniciado por ASEAN, comenzando como una empresa modesta.

Inicialmente, los cancilleres de los tres países del Noreste de Asia se reunieron informalmente con sus colegas de ASEAN durante una reunión de esta entidad. No había una agenda específica para estos encuentros. Pero luego el proceso atrajo la participación de jefes de Estado. La primera Cumbre APT se celebró en diciembre de 1997 en Kuala Lumpur. Se considera que la crisis financiera regional dio el impulso para esta reunión. El proceso APT fue volviéndose algo más consistente. La fuerza inicial ha sido, y es, dado por ASEAN, pero la conformación de la agenda no ha sido controlada por ASEAN.

En la segunda cumbre APT en Hanoi, en noviembre de 1998, el presidente de Corea, Kim Dae-jung, hizo el aporte más importante al proponer la formación de un Grupo de Visión del Este de Asia, encargado de formular una propuesta de cooperación de mediano a largo plazo. La tercera cumbre APT en Manila, en noviembre de 1999, tuvo lugar bajo la divisa de la "Cooperación del Este de Asia." La reunión debatió diversas vías para promover la cooperación y para enfrentar los nuevos desafíos del siglo XXI. Los jefes de Estado de APT adoptaron la "Declaración Conjunta sobre Cooperación en el Este de Asia", proponiendo medidas de cooperación en diversas áreas, incluyendo la seguridad, la economía, la cultura y la estrategia de desarrollo. Este acuerdo llevó al lanzamiento, a partir del 2000, de una serie de reuniones APT como las de ministros de economía y finanzas, además de los cancilleres.

En la cuarta cumbre APT en Singapur, en noviembre 2000, el primer ministro chino Zhu Rongji sugirió las principales tareas para APT, incluyendo cooperación en el desarrollo de la infraestructura de transporte y comunicaciones en la cuenca del río Mekong, cooperación en el área de las TI, desarrollo de recursos humanos, agricultura y turismo.

China también tomó la iniciativa de convocar una reunión de ministros de agricultura y sector forestal de APT, y ofreció servir de sede para un foro empresarial de cooperación en tecnología agrícola. La cumbre de Singapur concluyó con una declaración pública del primer ministro Goh Chok Tong, en la que destacó las "dos grandes ideas" del encuentro: el desarrollo de vinculaciones institucionales entre el Sudeste y el Noreste de Asia, y el establecimiento de un grupo de trabajo para estudiar los méritos de un área de libre comercio e inversión del Este de Asia. El Primer Ministro agregó: "No veo problema en la evolución del proceso APT, si ese es el deseo de los líderes, hacia algún tipo de Cumbre del Este de Asia. Pero hay implicaciones. Por mi parte, no recomendaría una evolución apresurada" (citado en Thayer, 2000).

## LA PERSPECTIVA DEL ESTE DE ASIA

En su declaración, Goh pareció sugerir que lo importante era que los líderes de los trece países estaban comenzando a pensar desde una perspectiva del "Este de Asia." Cabe preguntarse acerca de la orientación de estas tendencias. Si bien los Tres han influido notablemente la agenda APT, es probable que el rol de ASEAN siga siendo crítico para el desarrollo futuro de APT. La primera sección de este trabajo examina las tendencias del grupo ASEAN que pueden influir en el surgimiento y desarrollo de sus políticas hacia la cooperación en el Este de Asia. A continuación se estudian las diversas ideas e iniciativas acerca de la cooperación en dicha región. En la sección final presentaremos algunas conclusiones.

Parecería que el Este de Asia se está transformando rápidamente desde un concepto geográfico



hacia una región económica. Las interacciones económicas, principalmente por medio del comercio, han acercado considerablemente entre sí a los países en la región. Con la excepción de Japón, todos los países del Este de Asia desarrollan más de un 50% de su comercio exterior en la región.

Para todos ellos, Japón es un socio comercial prioritario siendo, en muchos casos el más importante. De hecho, los flujos comerciales son un factor relevante en el surgimiento de regiones económicas. Además, siguen intensificándose los flujos de inversión y otras relaciones financieras intra-regionales.

Cabe preguntarse si estas tendencias deberían fortalecerse por medio de algún tipo de institucionalización. El primer intento en este sentido tuvo lugar a comienzos de los años 90 con la propuesta de establecimiento del EAEG (ver arriba). Esta idea, posteriormente modificada y apoyada por ASEAN, no logró despegar. Desde entonces, sin embargo, una serie de eventos han contribuido a intensificar las relaciones entre los países de ASEAN y los tres países del Noreste Asiático, estos es, Japón, China y Corea. ASEM ha producido cierto grado de organización del componente asiático de ese proceso. Se pensaba que ASEM podría dar un fuerte ímpetu para que los asiáticos constituyeran un mecanismo más regional que adoptaría una agenda para fortalecer el rol del Este de Asia en el proceso de ASEM. Sin embargo, no parece estar ocurriendo así.

Es posible que el ímpetu deba venir desde el interior de la propia región. En este sentido, APT se ha constituido en el foro principal para los trece países del Este de Asia. La motivación ha sido un deseo de expresar un punto de vista asiático (del Este) acerca de muchos problemas regionales y globales. Como ya hemos visto, la agenda de APT ha evolucionado con bastante rapidez. En la región no faltan los problemas y desafíos comunes. Un esfuerzo común para enfrentar esos problemas puede producir una agenda rica e interesante, comprendiendo desde el tema de las formas adecuadas de las redes de seguridad social hasta el desarrollo de diversas políticas comunes en relación con asuntos económicos internacionales, incluyendo la nueva arquitectura de las finanzas globales. Para que la región pueda enfrentar esta temática, el ideal sería establecer una institución del tipo de la OCDE, que pudiera movilizar y organizar recursos intelectuales, y formular propuestas y respuestas políticas comunes. Sin embargo, tal como ocurre también en otras regiones, la búsqueda de una identidad en el Este de Asia tiende a ser dominada por ideas acerca de estructuras regionales de comercio, especialmente tratados de libre comercio (TLCs).

En una región tan heterogénea como el Este de Asia, no será fácil establecer un área de libre comercio que comprenda todos los países. Según algunas propuestas, es probable que un acuerdo regional de este tipo pueda resultar del desarrollo de tratados comerciales subregionales o bilaterales, que serían las piezas para construir el sistema regional. Esa idea podría estar inspirando iniciativas recientes para acordar TLCs bilaterales. La interrogante es si estas iniciativas podrán culminar exitosamente.

Las iniciativas recientes para concluir TLCs bilaterales no pueden ser generalizadas, ya que cada una de ellas es impulsada por diferentes motivaciones. Una de ellas es la de usar los dispositivos bilaterales con el fin de dar nuevos ímpetus a la globalización comercial regional o global. La iniciativa de Bill Brock, quien tuviera el cargo de US Trade Representative (USTR) en los años 80, de negociar TLCs entre Estados Unidos y diversos países o regiones, se entendió más que nada como un medio para forzar Europa a aceptar la iniciación de una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales. El juego fue peligroso en la medida que comprometió la política de

Estados Unidos, consistente en promover la liberalización comercial multilateral y no discriminatoria. La estrategia consiguió que otros reaccionaran como se pretendía, en gran medida porque se trataba de una superpotencia. La recientemente concluida "Iniciativa de TLC" entre Singapur y Nueva Zelandia, denominada "Closer Economic Partnership" (CEP), puede tener diversos objetivos. Uno de ellos es crear un nuevo estímulo favorable a una mayor liberalización comercial en la región. Por supuesto, es correcta la argumentación según la cual un TLC entre Singapur y Nueva Zelandia no tendría un efecto significativo en el comercio, porque ambas partes ya tienen aranceles muy bajos. Sin embargo, justamente en la medida que este acuerdo bilateral no amenaza a nadie, es imposible que logre su objetivo de estimular la liberalización comercial en la región.

Una iniciativa entre Corea y Japón es potencialmente más significativa. Esta iniciativa ha sido impulsada en gran medida por el deseo de ambas partes de consolidar una mejor relación bilateral, a la luz de una larga historia de profundas desconfianzas. Esta iniciativa parece haber llevado a Japón a adoptar una nueva política que promueve los TLC regionales y bilaterales.

Japón comenzó a buscar acuerdos bilaterales con otros países, entre ellos Singapur. Se ha sugerido que la iniciativa Japón-Corea debería lógicamente hacerse extensiva a China, porque de otro modo crearía serias tensiones políticas en el Noreste de Asia. La inclusión de China en la práctica transformaría el ejercicio hacia una empresa de mayor envergadura: la formación de un acuerdo subregional del Noreste de Asia. El paso siguiente sería establecer una vinculación entre este acuerdo y el ya existente en el Sudeste Asiático (AFTA). En este escenario, surgiría una especie de arquitectura regional del Este de Asia. Esta es una ruta para desarrollar una identidad institucional del Este de Asia. Sin embargo, por ahora la propuesta Japón-Corea parece haber perdido fuerza. Además, el acuerdo AFTA podría no estar preparado para liderar el proceso de establecimiento del vínculo con una entidad económica de tamaño mucho mayor. Aparentemente, hay cierta preocupación en ASEAN que la subregión podría quedar a la sombra de la región del Noreste Asiático. El tamaño del PGB combinado de los tres países del Noreste Asiático actualmente es alrededor de 13 veces el PGB de todos los miembros de ASEAN

#### UNA INSTITUCIÓN DEL TIPO OCDE

La otra opción es desarrollar una institución del tipo de la OCDE. Establecer y mantener tal entidad requeriría recursos cuantiosos y, por otra parte, habría cierta pérdida de protagonismo de los líderes. Esta opción es deseable, pero no es probable que sea la preferida en el Este de Asia.

Otra vía de cooperación es la financiera. Según Higgott (2000), a raíz de la crisis financiera ha surgido un "nuevo regionalismo monetario" en el Este de Asia. Diversas iniciativas han sido propuestas por países de la región. En el contexto de la cooperación APT, la más importante es la Iniciativa de Chiang Mai (CMI), para establecer un sistema de "swap" regional según el modelo del Acuerdo de "Swap" de ASEAN. Esta entidad subregional también ha instituido un proceso de supervigilancia.

En una etapa posterior, ASEAN podría invitar a otros países del Este de Asia a unirse a este ejercicio. La creación de un Fondo Monetario Asiático podría ser parte de una arquitectura financiera regional. Además, se han propuesto ideas acerca de la creación de algún tipo de canasta común de monedas. Está por verse en qué medida estas ideas podrían producir una integración

institucional, ya que ellas inciden profundamente en asuntos del ámbito de las soberanías nacionales, que todavía se consideran altamente sensibles entre muchos países de la región. Ito (2000) considera que este camino puede requerir 50 años. El autor planteó dos interrogantes básicas. La primera se refiere a la secuencia de los pasos de la cooperación regional, específicamente si es necesario forjar mecanismos de cooperación comercial antes de que sea posible emprender la cooperación financiera. Ello requeriría establecer un TLC antes de la creación de un pacto monetario. La segunda plantea si APT, el grupo de 13 países del Este de Asia, es la agrupación indicada.

La ruta que se está siguiendo actualmente es la pragmática, de desarrollar la cooperación sobre la marcha. Es el único camino factible. Actualmente, su manifestación es el sistema de reuniones APT, sobre todo al nivel de las cumbres. Ya se ha mencionado que en noviembre de 2000 los jefes de Estado de APT acordaron explorar la posibilidad de transformar la Cumbre APT en una Cumbre formal del Este de Asia, así como examinar los méritos de un TLC de la región. Además, se ha solicitado al Grupo de Visión del Este de Asia proponer un diseño para la región. Estas vías de exploración pueden ayudar a los líderes a dirigir el proceso. Ellos no pueden simplemente emular el proceso de APEC y aplicarlo al Este de Asia, que es solo un subconjunto de APEC. Los líderes deberán ir más allá de APEC, moviéndose a un ritmo mucho más rápido.

Es probable que la agenda de cooperación para el Este de Asia sea comprensiva, incluyendo la facilitación y liberalización del comercio y las inversiones, y la cooperación técnica, financiera, y del desarrollo (Lee, 1999). Tay (2000) propuso que un regionalismo del Este de Asia debería tener las siguientes características:

(a) debería ser un grupo de deliberación abierto y flexible, no un grupo o bloque exclusivo; (b) al decidir sobre los miembros, debería adoptar criterios de funcionalidad, no fórmulas políticas fijas; (c) el liderazgo debería diferenciarse según los problemas; y (d) debería ser una coalición basada en el principio de la voluntad de asumir tareas y compromisos. Tay también propuso que, además mantener de los temas de comercio y cooperación financiera y económica, la agenda de cooperación del Este de Asia debería comprender el medio ambiente y la piratería.

Resulta evidente que, actualmente, cualquier acuerdo de cooperación regional, sea bilateral, subregional o regional, no puede tener una agenda estrecha. Cualquier nueva iniciativa de TLC deberá ser del tipo de "nueva era." Se le podrá asignar cualquier etiqueta, como TLC, "Closer Economic Partnership" (CEP) o EPA (Acuerdo de Asociación Económica), pero sin perjuicio de la denominación, deberá tener una agenda amplia, comprensiva, que además de cubrir los esfuerzos de liberalización fronteriza, incluya una gama de medidas no fronterizas.

## FOCALAE Y EL FORTALECIMIENTO DEL ESTE DE ASIA

La tarea de construir puentes entre el Este de Asia y América Latina constituye un gran desafío. A pesar de los avances tecnológicos, especialmente en las áreas de comunicaciones e informática, la tiranía de la geografía todavía separa al Este de Asia y América Latina. Esta afirmación supone que la idea de los puentes es acercar a las dos regiones a través de un contacto más estrecho entre los pueblos. Producir un acercamiento entre las dos regiones es como organizar la reunión de dos primos cercanos, tal vez aun de dos hermanos (o hermanas) que fueron separados desde el nacimiento. Desde la perspectiva del Este de Asia, este redescubrimiento coincide con la bús-

queda de la identidad regional del Este de Asia, región que ve la importancia de redefinir su lugar en la arena internacional. En atención a los dramáticos cambios en el entorno internacional, esta tarea se ha vuelto fundamental, ya que ningún país puede aspirar a enfrentarlos por sí solo.

Los países, las naciones y las economías han participado en el movimiento de formación de acuerdos regionales con el fin de unificar sus fortalezas y recursos. En el proceso ASEM, ha emergido "de facto" una agrupación asiática. Un proceso que involucre al Este de Asia y América Latina a través de FOCALAE (Foro de Cooperación del Este de Asia y América Latina) también puede ayudar a fortalecer al Este de Asia. Esto es así, porque esta vinculación inter-regional puede tener una agenda muy estimulante.

El Este de Asia y América Latina se están redescubriendo mutuamente por dos razones principales: (a) ambas regiones enfrentan los mismos problemas y desafíos, originados en las dinámicas internas de las respectivas sociedades y en factores externos globales; y (b) a raíz de lo anterior, las regiones pueden compartir sus experiencias de carácter interno y, lo que es más importante, pueden desarrollar una alianza estratégica para enfrentar conjuntamente el proceso de globalización.

A través del desarrollo de esta alianza, los actores del Este de Asia pueden mejorar sus oportunidades de manejar exitosamente los problemas de la globalización. No es posible enfrentar estos problemas cerrando las economías y las sociedades; será necesario hacerlo basándose en políticas económicas y sociedades abiertas. Especialmente en el mundo en desarrollo, las presiones desde el interior de las sociedades para la adopción de políticas anti-globalización son muy fuertes, debido a la percepción, ampliamente compartida, que las sociedades en desarrollo son perdedoras en este proceso. La coalición internacional de fuerzas anti-globalización se ha fortalecido considerablemente y ha interferido en diversas cumbres globales sobre temas de la globalización. Estas cumbres son blanco de protestas porque se perciben como encuentros destinados a que los países ricos y desarrollados puedan forzar cambios en los países en desarrollo que solo benefician a los países ricos.

### ELEVAR LA CONFIANZA

Los esfuerzos combinados del Este de Asia y de América Latina, dos regiones en desarrollo en el contexto global, tienen el potencial de elevar los niveles de confianza entre los habitantes de ambas regiones, mostrando que son capaces de desarrollar una importante fuerza diplomática, intelectual y moral, la que podrá ayudar a enfrentar el proceso de globalización. Así se contribuiría a crear un orden internacional de la post-Guerra Fría que también promueva los intereses de los países en desarrollo.

### UNA AGENDA COMPRENSIVA

La agenda común de esta vinculación inter-regional es necesariamente amplia y comprensiva. Incluirá no solamente los problemas relativos a la promoción de las relaciones económicas y de negocios, sino que también se referirá a una amplia gama de asuntos que interesan a las sociedades, tales como las transformaciones en el rol del Estado, el papel de la sociedad civil, la conso-

lidación democrática, y las relaciones entre civiles y militares. Las ideas y programas resultantes de este proceso tendrán una mayor probabilidad de aceptación popular. El Este de Asia y América Latina también deberían hacer esfuerzos para contribuir a la discusión y desarrollo de nuevos regímenes internacionales, incluyendo la nueva arquitectura financiera internacional.

Gran parte de estos esfuerzos deberán ser iniciados por el sector académico en ambos lados, o a través de actividades no gubernamentales. Los gobiernos deberían construir los puentes para que estas actividades tengan lugar; su papel debería ser de “facilitadores”. Pero, paralelamente con las actividades al nivel no gubernamental, los gobiernos pueden activar el proceso estableciendo grupos inter-regionales de discusión y consulta en diversos foros internacionales.

En este punto, la experiencia de ASEM es muy útil. ASEM ha sido un proceso vertical, “desde arriba”, puesto que se inició por medio de una reunión de los líderes. Partió con una ambiciosa lista de proyectos que los líderes llevaron a la mesa. Pero la mayoría de estos proyectos no se podía ejecutar. El Grupo de Visión de ASEM fue muy modesto en sus recomendaciones sobre el desarrollo del proceso de ASEM y su dimensión institucional (Asia Europe Vision Group 1999). El Grupo recomendó el establecimiento de una Secretaría pequeña, pero efectiva. Éste es un primer paso hacia el fortalecimiento del proceso, pero no será suficiente para asegurar que sea sustentable. El Grupo de Visión destacó la importancia de que el proceso llegara más allá de los círculos de gobierno y la necesidad de participación de la sociedad, y sobre todo de los pueblos de las dos regiones.

Se ha reconocido ampliamente que la empresa más exitosa de ASEM fue la creación de ASEF (Fundación Asia Europa), entidad que auspicia diversos intercambios: de estudiantes, de parlamentarios jóvenes, de gente de los medios de comunicación social y de artistas. Muchos puentes se están construyendo a través de ASEM; estos puentes están siendo usados por los pueblos, o sea, no se trata sólo de promover las interacciones entre los funcionarios y los burócratas. Considerando esta experiencia, hay buenas razones para desarrollar la “vía de la gente” en el proceso ASEM, como ha sugerido el Consejo para la Cooperación Asia-Europa (CAEC, 1997).

Los siguientes pasajes han sido tomados del citado informe CAEC:

“El proceso ASEM no sólo debería tener múltiples facetas, también múltiples vías. Por supuesto, los gobiernos tienen que jugar un rol importante en este proceso. La Vía Uno (oficial) es relevante, pero no debería intentar dominar ni “gobernar” el proceso. Su tarea es proporcionar y crear la infraestructura para que el proceso se desarrolle en las diversas áreas de interacciones –social, cultural, económica, política, etc.– así como en las diversas vías.

Un elemento básico de la infraestructura, que los gobiernos pueden crear y que ayudará a estimular y apoyar la construcción de vínculos, contactos y estructuras de cooperación entre los pueblos de las dos regiones, y que debería convertirse en uno de los elementos más importantes del marco institucional de ASEM, es un fondo central para financiar estas tareas y las correspondientes redes. El sector empresarial debería ser invitado a participar en la generación de los fondos, puesto que estas vinculaciones serán directa e indirectamente beneficiosas para sus propias actividades. (ASEF) debería convertirse en el embrión de un Fondo Central de ASEM.

El marco institucional de ASEM, resultante de las ideas expresadas, consistiría en tres conjuntos de actividades, (a) el proceso intergubernamental (Vía Uno), cuya principal tarea es proporcionar la

infraestructura para promover las relaciones y la cooperación; (b) en paralelo, una “vía de la gente” (Vías Dos, Tres...), que es el ámbito en el que deberían darse las vinculaciones y redes basadas en los contactos “de pueblo a pueblo”, y (c) el Fondo Central de ASEM, que proveerá la conexión entre la Vía Uno y las demás vías. El Fondo Central debería ser administrado por representantes de los gobiernos y por personas que participan activamente en las otras vías, incluyendo representantes empresariales.

El actual ciclo de trabajo bianual de ASEM es adecuado para el desarrollo de interacciones constructivas entre la Vía Uno y las demás vías....en los años entre las Reuniones de Líderes, es posible celebrar una asamblea general organizada por las Vías no gubernamentales. También existe la opción de tener reuniones separadas, organizadas por los diferentes grupos. Este evento anual tendrá como objetivo principal el desarrollo de canales de comunicación entre la Vía Uno y las demás vías. Cada una tendrá que desarrollar sus propias estructuras institucionales. El rasgo de diferenciación entre la vía gubernamental y las otras es que, a nivel de estas últimas, la mentalidad y las prácticas operacionales se darán mucho menos “de grupo a grupo” (asiáticos vs. europeos).

El proceso ASEM en la Vía Uno probablemente será un diálogo de región a región. Esto es inevitable. Con mayor razón, el proceso de ASEM debe desarrollarse más allá del conjunto limitado de actividades de la Vía Uno.”

#### LIDERAZGO Y DESARROLLO INSTITUCIONAL

El desarrollo institucional en APEC, ASEM y FOCALAE puede ayudar a promover estos procesos regionales e inter-regionales. Sin embargo, la organización del sector del Este de Asia es crítica para el éxito de estas empresas. Se ha planteado la interrogante acerca de APT como un posible marco organizador de la región. Pero no está claro de dónde vendría el liderazgo en el proceso APT. Una posibilidad es que, como en el caso de APEC, el liderazgo sea temático. Otra interrogante apunta al principio de funcionalidad, que se opone al de la rigidez política. En términos de funcionalidad, cabría considerar la participación de otras economías en la región tales como Australia y Nueva Zelandia, y aun Taiwan (Taipei Chino). Por último, cabe preguntarse si, teniendo en cuenta la naturaleza de las relaciones entre los dos principales países del Noreste Asiático –Japón y China– el liderazgo podría recaer en ASEAN por descarte.

En la medida que se trata que Asia (el Este de Asia) se encuentre en la posición de “nexo” en el desarrollo de una nueva arquitectura global, ASEAN pronto tendrá que decidir si promoverá el desarrollo de un acuerdo de cooperación para todo el Este de Asia, o si debería optar por una serie de acuerdos bilaterales con determinados países de la región. También es relevante la cuestión de las capacidades requeridas para estas tareas. En la medida que ASEAN sienta que es más cómodo tratar con países del Noreste Asiático a nivel individual, podría inclinarse por esta opción. Sin embargo, para que pueda desempeñar este papel de manera efectiva, ASEAN primero tendrá que poner su casa en orden. Deberá formular un esquema comprensivo y coherente como base para el desarrollo de vinculaciones externas, bilaterales, e inter-regionales.

## REFERENCIAS

**ASIA-EUROPE VISION GROUP.** "For a Better Tomorrow-Asia-Europe Partnership in the 21<sup>st</sup> Century". *Asia-Europe Vision Group Report* 1999. 1999.

**COUNCIL FOR ASIA-EUROPE COOPERATION.** "The Rationale and Common Agenda for Asia-Europe Cooperation"-CAEC Task Force Reports. 1997.

**HIGGOTT, RICHARD,** "ASEM and the Evolving Global Order", in *Chong-wha Lee (ed.), The Seoul 2000 Summit: The Way Ahead for the Asia-Europe Partnership* (Seoul: Korea Institute for International Economic Policy), pp. 11-47. 2000.

**ITO, TAKATOSHI** "Regional Cooperation in Asia: Theoretical Framework, Recent Movements, and Prospects", presentation at the *East Asian Economic Association Conference, Singapore, August, 2000.*

**JAYASURIYA, KANISHKA,** "Asia-Pacific regionalism in the form of 'minilateralism'", *The Straits Times*, Singapore, November, 18th. 2000.

**LEE, KYUNG-TAE,** "Economic Cooperation in the East-Asian Region", paper prepared for the *First East Asia Vision Group Meeting, Seoul, October 21-22, 1999.*

**STEINER, THOMAS D.,** "Europe Meets Asia: 'Old' vs. 'New' Inter-regional Cooperation and ASEM's Prospects". *The Helmut Kohl Institute for European Studies, The Hebrew University of Jerusalem. Working Paper 22/2000.* 2000.

**TAY, SIMON SC,** "ASEAN and East Asia: A New Regionalism", in *Simon SC Tay et al (eds.), "A New ASEAN in a New Millenium"* (Jakarta: Centre for Strategic and International Studies), pp.228-239, 2000.

**THAYER, CARLYLE A.,** "ASEAN Ten Plus Three: An Evolving East Asian Community?" "Pacific Forum CSIS Comparative Connections", an e-journal on East Asian bilateral relations, 4<sup>th</sup> quarter. 2000.

**VAN MIERLO, HANS.** "Europe and Asia-Towards a New Partnership" Leiden, *International Institute for Asian Studies, Lecture Series 5.* 1996.