

HACIA UNA COMUNIDAD DE ASIA DEL ESTE: COOPERACIÓN Y COMPETENCIA

JULIÁN VENTURA y JAIME LÓPEZ-ARANDA*

La primera Cumbre de Asia del Este (EAS, por sus siglas en inglés),¹ celebrada en Kuala Lumpur, Malasia, en diciembre de 2005, fue precedida por un gran optimismo. Para muchos observadores, la reunión representaba nada más y nada menos que un primer paso hacia la construcción de una suerte de comunidad de Asia del Este: la oportunidad de ir creando un espacio regional de libre comercio y cooperación política, modelado en gran medida con referencia a la experiencia europea, en una región que comprende a poco menos de la mitad de la población del mundo y a un quinto del comercio internacional. Sin embargo, este optimismo se disipó rápidamente. A pesar de las expectativas generadas, las rivalidades y desencuentros que caracterizan las relaciones entre los países participantes impidieron que la Cumbre produjera un consenso básico sobre el rumbo de un eventual proceso concertado hacia la integración regional. De hecho, en la declaración final de la primera cumbre —y en los preparativos para la segunda, celebrada en Cebú, Filipinas, en enero de 2007— los participantes del foro apenas hicieron referencia a la idea de que la EAS pudiera ser el precursor de una comunidad asiática, enfatizando en cambio su carácter de mecanismo de diálogo enfocado en asuntos concretos.²

* Julián Ventura, embajador y actual jefe de Cancillería de la Embajada de México en Washington, licenciado en Historia por la Universidad de Columbia Británica (Vancouver, Canadá). Jaime López-Aranda Trewartha, subdirector en la Dirección General para Asia-Pacífico de la SRE, licenciado en Relaciones Internacionales por El Colegio de México y maestro en Derecho y Diplomacia por The Fletcher School, Tufts University.

¹ Los participantes de la cumbre son los diez miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste de Asia (ANSEA), más Australia, China, Corea, la India, Japón y Nueva Zelanda.

² La declaración establece que los esfuerzos de construcción de una comunidad en Asia

Esto no quiere decir que la EAS fuera un fracaso. Las cumbres de Kuala Lumpur y Cebú demostraron que es posible llegar a acuerdos regionales básicos en temas específicos como el abasto de energía, el combate a las epidemias y la posibilidad de establecer un área de libre comercio en Asia del Este. De la misma forma, la EAS se ha convertido en un espacio de diálogo para promover acuerdos económicos y comerciales tanto bilaterales como multilaterales —que han aumentado en la región en los últimos años. Aunque el desarrollo del ambicioso proyecto comunitario propuesto originalmente parezca poco probable en el futuro previsible, el hecho es que los países del Este de Asia continúan avanzando en varios proyectos de integración y cooperación con gran vigor, aun sin un gran acuerdo comunitario que sirva de marco.

A la par de estos esfuerzos de integración y cooperación existe, sin embargo, un alto grado de competencia entre varios países de la región. Algunos de los gobiernos de la Asociación de Naciones del Sudeste de Asia (ANSEA),³ por ejemplo, consideran que están en franca competencia con China por la inversión extranjera directa (IED) —aunque, como explicaremos más adelante, éste no es necesariamente el caso. China y Japón mantienen una gran rivalidad geopolítica, ya que están compitiendo por incrementar o mantener su influencia política y económica en la región, mientras que la India, incorporada en el mecanismo de la Cumbre de Asia del Este pese a no pertenecer en sentido estricto a la región, compete con China en varios mercados de exportación y como receptora de IED.

Aunadas a la interdependencia de los países de la región y a las enormes diferencias culturales y de niveles de desarrollo económico y político, estas rivalidades explican el azaroso devenir de los esfuerzos de integración y cooperación en el Este de Asia —y del proyecto de la comunidad asiática en particular. Por un lado, existen grandes incentivos para crear instituciones que permitan hacer frente de manera más eficiente a los retos y amenazas que acechan a la región, así como para negociar acuerdos que faciliten el comercio y la inversión. Y por el otro, existen también grandes motivaciones para contrarrestar constantemente la influencia y el desarrollo de los competidores vecinos, lo mismo que para contener el desarrollo de institu-

de la EAS están supeditados al desarrollo de la comunidad de la ANSEA, y estipula que la Cumbre es, primordialmente, un mecanismo de diálogo. (“Kuala Lumpur Declaration on the East Asia Summit”, diciembre 14, 2005. <http://www.aseansec.org/18098.htm>).

³ Integrada por diez países: Brunei, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar (Birmania), Singapur, Tailandia y Vietnam.

ciones supranacionales que pudieran, eventualmente, intervenir en los asuntos internos.

EL SUEÑO COMUNITARIO Y EL CONFLICTO GEOPOLÍTICO

La Cumbre de Asia del Este es el producto del activismo de la ANSEA, que a lo largo de las últimas dos décadas ha asumido un papel de liderazgo en la creación de mecanismos de cooperación y diálogo a escala regional. El primer intento por fundar una comunidad asiática fue la propuesta en 1990 del entonces primer ministro de Malasia, Mahathir Mohamad, de crear una agrupación económica de países asiáticos. Esta iniciativa, como la que le siguió en 1993 —el llamado *Caucus* Económico Asiático del Este propuesto por la asociación en su conjunto— no prosperó por la presión diplomática de Estados Unidos y sus aliados en la región, notablemente Japón y Corea, que preferían el tipo de regionalismo abierto representado por el foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC)⁴ —y, sobre todo, que se oponían vehementemente a cualquier iniciativa que se limitara a países asiáticos.

Este patrón continuó aún en los preparativos de la primera EAS —y en las negociaciones de la cumbre en Cebú. Mientras que China impulsaba un esquema limitado a la participación de los miembros del mecanismo ANSEA+3 (los miembros de la asociación más China, Corea y Japón); Singapur, Indonesia y Japón propusieron que la cumbre incluyera a Australia, Nueva Zelanda, la India y, en calidad de observador, Rusia, lo que finalmente se aceptó. China propuso entonces que sólo ANSEA+3 participara en el proceso de creación de la comunidad asiática, pero se rechazó su propuesta, como se rechazó que una de las cumbres se celebrara en su territorio. Finalmente, China se opuso a discutir la creación de una zona de libre comercio que incluyera a los 16 participantes en la Cumbre, aunque en enero de 2007 flexibilizó su posición y aceptó que Japón realizara el estudio de viabilidad necesario.

La resistencia a las propuestas chinas reflejaba el temor de algunos actores regionales al posicionamiento hegemónico de dicho país en los trabajos de la EAS. Al mismo tiempo Japón, al aceptar la creación de un mecanismo sin la presencia de Estados Unidos —pero con otros aliados estadounidenses

⁴ Del que forman parte las siguientes 21 *economías*: Australia, Brunei, Canadá, Chile, China, Corea del Sur, Estados Unidos, Filipinas, Hong Kong China, Indonesia, Japón, Malasia, México, Nueva Zelanda, Papúa Nueva Guinea, Perú, Rusia, Singapur, Tailandia, Taipei chino y Vietnam.

en la región como Australia y la India— esperaba diluir la hegemonía china y fortalecer su propia posición.

El enfrentamiento entre las visiones china y japonesa permitió que la ANSEA asumiera el papel central en la EAS. En este sentido, la declaración final adoptada en Kuala Lumpur establece que cualquier proyecto de comunidad asiática deberá reforzar la comunidad de la ANSEA, y ser consistente con el proyecto de integración que la asociación se propuso tres años atrás. Como declararon algunos funcionarios del Secretariado de la Asociación en Yakarta, en 2004, la ANSEA tenía que reclamar “el asiento del conductor” so pena de convertirse en instrumento de los países más poderosos.

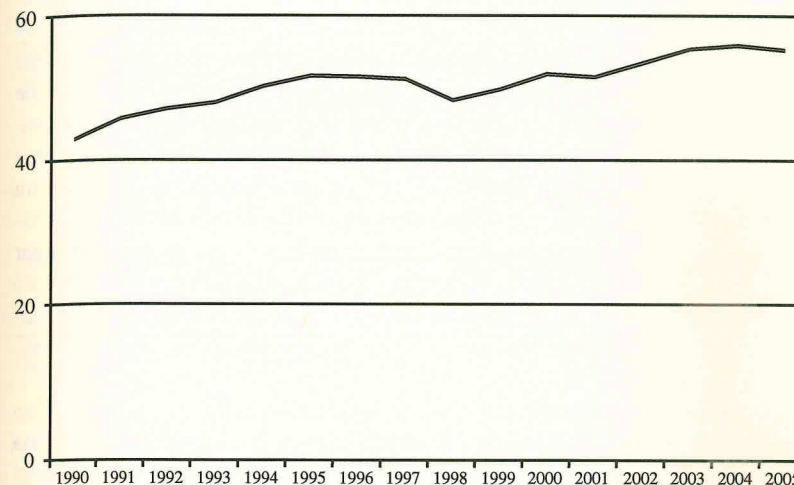
El predominio de la ANSEA a partir de los trabajos preparatorios de la cumbre de Kuala Lumpur contribuyó igualmente a mitigar los temores de Australia, Nueva Zelanda y la India, que reaccionaron de manera muy desfavorable al intento chino de excluirlos de la EAS. Tanto Australia como Nueva Zelanda declararon después de la primera cumbre que aunque el foro tenía una importancia simbólica no desplazaría a la APEC —un desdén significativo— mientras la India insistía en que los pasajeros “tenían derecho a saber a dónde los llevaba el conductor”, es decir, la ANSEA. El trabajo diplomático de la Asociación, que incluyó el inicio de la negociación de sendos acuerdos de libre comercio con estos países, fue evidente en la segunda cumbre, en la que tanto Nueva Zelanda como la India se pronunciaron a favor del establecimiento de una zona de libre comercio entre los miembros de la EAS.

En cualquier caso, el liderazgo de la ANSEA no ha producido aún una definición clara sobre el rumbo que tomará la Cumbre de Asia del Este. Aunque el encuentro de Cebú produjo un documento concreto en materia de energía, así como el acuerdo para que Japón inicie el estudio sobre la posibilidad de establecer un área de libre comercio, aún no está claro cuál será la ventaja de este foro frente a otros en la región, incluyendo a la APEC o el Foro Regional de la ANSEA (ARF, por sus siglas en inglés), que incorpora a Estados Unidos, la Unión Europea y otros 13 países de Asia (incluida Rusia), América y Oceanía, y al que la Asociación reconoció en 2002 como la instancia preeminente para discutir temas de seguridad regional.

LA INTEGRACIÓN DE CADENAS PRODUCTIVAS EN EL ESTE DE ASIA

Si el proceso de creación de mecanismos de cooperación política “asiáticos” se encuentra aún en sus primeras etapas, éste ciertamente no es el caso de la

FIGURA 1. Comercio intrarregional EAS, 1990-2005



Fuente: FMI.

CUADRO 1. Principales socios comerciales de China como porcentaje del total, 2005

Región	Importaciones de la región	Exportaciones a la región
Asia	66.5%	47.6%
UE	11.3%	19.1%
Norteamérica	8.9%	23.0%
Latinoamérica	3.8%	3.4%

Fuente: Ministerio de Comercio de la República Popular China.

integración económica. De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, durante 2005 más de 50% del comercio de los países participantes en la EAS —con excepción de la India— fue intrarregional y en algunos casos, como el de Australia, alcanzó casi 60% (figura 1). Con la notable excepción de China (cuadro 1) —y en menor medida de Japón y Corea—, en promedio, la mayor parte de las exportaciones de los países de la región se dirige a países vecinos.

En gran medida, esta tendencia es atribuible al hecho de que China se ha convertido en la planta de ensamblaje final en la región, e importa componentes de otros países asiáticos —principalmente del Sudeste de Asia— y exporta luego los productos terminados a países industrializados en Europa y Norteamérica, así como a mercados asiáticos como Japón.⁵ Este grado de integración vertical es particularmente importante para los países menos desarrollados de la zona, porque al incorporarse a las cadenas de producción que terminan en las plantas de ensamblaje chinas, incrementan notablemente su captación de inversiones extranjeras directas, con los beneficios que esto conlleva en términos de empleos y transferencia de tecnología. Es decir, en lugar de que China le esté quitando inversión a los países de la región, bien podría tener un efecto positivo sobre los niveles de IED que reciben las naciones menos desarrolladas, para la producción tanto de materias primas como de componentes básicos.⁶

De acuerdo con la UNCTAD, más de la mitad de la IED que recibieron en 2005 las economías emergentes y los países menos desarrollados del Este de Asia se originó dentro de la misma región.⁷ No sorprende entonces que, por ejemplo, la mayor parte de la inversión que recibe China se origine en Asia —aún después de descontar las cifras para dar cuenta de la recirculación de capitales (cuadro 2). La inversión directa japonesa, en particular, se ha incrementado en países como China y Tailandia, aunque también Corea se ha visto beneficiada.

El dinamismo intrarregional se refleja también en la velocidad con la que los participantes de la EAS están negociando acuerdos de inversión y comercio. Tan sólo en 2006⁸ se firmaron tratados de comercio entre Japón y Malasia; Japón y Filipinas; Corea y ANSEA —excepto Tailandia, que continúa negociando el rubro de productos agrícolas. En Cebú en 2007 se firmó el acuerdo sobre comercio de servicios entre China y la ANSEA —otro paso hacia el área de libre comercio entre las dos partes. La ANSEA está además avanzando en la negociación con la India, mientras que China negocia con Tailandia, y Japón con Corea. A su vez, China y la India acordaron reiniciar negociaciones

⁵ Eswar S. Prasad, "China's growth and integration With the world economy: Prospects and challenges", *IMF Occasional Paper*, núm. 232, 2005.

⁶ Busakorn Beam Chantasawat, K. C. Fung, Hitomi Iizaka y Alan Siu, "The giant sucking sound: is China diverting foreign direct investment from other asian economies?", *UC Santa Cruz Economics Working Paper*, núm. 594, 2004.

⁷ UNCTAD, "World investment report 2006", 2006.

⁸ La lista no es, por supuesto, exhaustiva. Los interesados pueden consultar la base de datos de negociaciones en curso y tratados concluidos en www.bilaterals.org

CUADRO 2. Diez principales fuentes de IED en China, 2005

<i>País/Región de origen</i>	<i>Monto (miles de millones USD\$)</i>
Hong Kong	17.95
Islas Vírgenes	9.02
Japón	6.53
Corea	5.17
Estados Unidos	3.06
Singapur	2.20
Taiwan	2.15
Islas Caymán	1.95
Alemania	1.53
Samoa	1.35

Fuente: Ministerio de Comercio de la República Popular China.

sobre un posible TLC, y Japón, China y Corea comenzaron negociaciones sobre un tratado trilateral de inversiones. En esta lista debe destacarse también la negociación para establecer una comunidad económica de la ANSEA en 2015 —uno de los pilares, junto con la comunidad socio-cultural y la comunidad de seguridad, de la asociación. Cuando entre en vigor, esta comunidad creará un mercado común de 530 millones de personas y acelerará el flujo de capitales. Combinado con el área de libre comercio con China, el potencial de este nuevo mercado podría ser extraordinario.

La proliferación de tratados bilaterales y subregionales, y el estancamiento de la Ronda de Negociaciones de Doha de la Organización Mundial de Comercio han dado lugar a propuestas sobre la conveniencia de negociar un acuerdo de alcance regional o incluso transpacífico. De hecho, buena parte de la discusión sobre el futuro de la comunidad asiática se desarrolla en torno del papel que desempeñará la red actual de tratados en un proceso de esa naturaleza. Entre tanto, está claro que el proceso de negociación y firma de tratados bilaterales y multilaterales se ha acelerado notablemente en los últimos años —en buena medida gracias al activismo de Japón y de los miembros de la ANSEA.

HACIA EL FUTURO: EL RETO PARA ASIA

Es difícil saber qué le depara el futuro a la Cumbre de Asia del Este —y, por ende, al ambicioso proyecto de la Comunidad para esta misma región. A pe-

sar del liderazgo y activismo de la ANSEA, todo parece indicar que la rivalidad entre Japón y China persistirá. Cabe igualmente la posibilidad de que Estados Unidos, que se ha mantenido relativamente al margen del proceso, trate de asumir un papel más activo en la región —sea por la vía del foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC), del Foro Regional de ANSEA (ARF) o bilateralmente. Por otra parte, el grado de interdependencia económica regional, aunado a las experiencias de la crisis financiera de 1997, crean incentivos poderosos para que los países de la región sigan construyendo acuerdos básicos que, a la larga, podrían ser el punto de partida para la creación de una comunidad regional.

En cualquier caso, países que, como México, tienen intereses importantes en la región deberán estar atentos al desarrollo tanto de la red de tratados comerciales y de inversión, como de los nuevos mecanismos de cooperación. Aunque el proceso ha sido lento —y probablemente continúe siendo más bien accidentado— no pueden darse el lujo de ignorar el “fantasma de la integración” que recorre el Este de Asia.