

Elementos introductorios a la ASEAN.

La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) es un bloque económico, creado en 1967 en Bangkok, Tailandia con el fin de promover el desarrollo económico de la región y trabajar en conjunto por la promoción de la paz y la estabilidad política de sus países miembros. Sin embargo en su acta fundacional los objetivos de política y seguridad no son mencionados, ni la aspiración a una identidad común, ni la existencia de valores compartidos.

Los principios fundamentales de la ASEAN no fueron presentados en un documento formal hasta 1976 en el Tratado de Amistad y Cooperación en el Sudeste Asiático. La asociación es conocida internacionalmente por medio de su sigla en inglés, ASEAN (Association of Southeast Asian Nations). Cinco países son considerados los fundadores de la ASEAN: Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia. En 1984 se unió Brunei Darussalam, en 1995 se unió Vietnam, en 1997 se adhirieron Laos y Myanmar¹ y en 1999 se unió Cambodia.

La región ASEAN produce en la actualidad casi el 98% de la producción mundial del abacá, el 80% de caucho natural, 75% de aceite de palma, 70% de copra, 43% de bananas, 35% de café, entre otros productos agrícolas. Es de destacar que dos de sus miembros son los primeros y segundos exportadores mundiales de arroz². A la par de la producción agrícola y exportación de materias primas, los países miembros de la ASEAN han experimentado un acelerado crecimiento en la producción de bienes de consumo y alta tecnología por lo que su situación económica los diferencia del resto del mundo en desarrollo, pese a la difícil situación que experimentaron estos países durante la crisis de 1997 y 1998.

Independientemente de los obstáculos que presenta, este grupo de países conformados en el bloque ASEAN, es ejemplo para los países subdesarrollados, no solamente en el ámbito meramente de desarrollo económico sino que también es un ejemplo de unidad de convivencia y criterios en medio de la diversidad que les caracteriza. Son parte de la asociación de países tan diversos en su forma de gobierno, que van desde monarquías absolutistas (caso de Brunei liderada por un sultanato) hasta países con gobiernos socialistas (Vietnam), pasando por países presidencialistas

¹ Conocida como Birmania hasta que en 1989 se le cambia el nombre por Myanmar.

² ASEAN An Overview, Jakarta 2009.

(Filipinas), otros con altos índices de desarrollo económico (Singapur) y otros con índices bajos (Laos y Cambodia); países como Singapur que se ha dedicado plenamente al sector de servicios en su economía y Laos aún dedicado a la agricultura con fuertes residuos feudales en las zonas rurales. En este bloque coexisten grandes diferencias étnico-culturales y religiosas.

Desde su creación en 1967 enfrentó fuertes pruebas históricas que afectaron directamente a la región como la Guerra de Vietnam, conflictos en Myanmar, Indonesia, Filipinas, Cambodia. Recientemente las tensiones por el diferendo territorial entre Cambodia y Tailandia, seguidas las protestas contra el gobierno militar de Myanmar que estuvo 20 años sin realizar elecciones parlamentarias, tragedias naturales como el tsunami del Océano Índico que en 2004 golpeó de manera desastrosa las costas de varios de sus países miembros, en especial a Tailandia e Indonesia. Más reciente en 2011 tensiones por el Mar del Sur de China donde implicaban al gigante asiático³ en disputas con Vietnam y Filipinas y este último país recibió fuertes inundaciones en el propio 2011.

Aunque la ASEAN comenzó de una manera perezosa y cautelosa, pronto desarrolló un complejo patrón organizacional. El entramado institucional que construyó la Declaración de Bangkok fue más que modesto: una *Standing Committee*, los comités ad hoc, los comités permanentes de especialistas y oficiales en asuntos específicos, y un Secretariado nacional en cada estado miembro. La ASEAN no obtuvo su Secretaria propia hasta una década después de su fundación. Debe destacarse que muchos comités fueron anunciados pronto, como comités afiliados a la ASEAN y organizaciones en todos los países miembros.

ASEAN y los niveles de integración: teoría de la integración.

Al analizar a la ASEAN como proceso integracionista es importante partir de algunos elementos teóricos que permiten identificar hasta que nivel de integración se ha llegado y hacia dónde se dirige. La cuestión teórica amerita un análisis cuidadoso pues se han desarrollado teorías que giran alrededor de este fenómeno entre ellos: Teoría constructivista, funcionalista, de las uniones aduaneras entre otras, pero siempre sobre la experiencia real del mecanismo Unión Europea (UE) que ha sido el esquema más longevo y exitoso, pero que en si no implica que esas teorías sean las mejores o más acertadas, o también se puedan aplicar en esquemas diferentes como puede ser el caso de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático.

Evidentemente, la UE es el caso más acabado de los bloques integracionistas existentes. La experiencia de la evolución de la UE describe un proceso donde los objetivos económicos se alcanzaron de forma relativamente lenta, pero sostenida. A partir de la constitución en 1947 de la unión aduanera del Benelux,

³ Gigante Asiático por lo que también es conocida la República Popular China.

se siguió con la creación en 1951 de la Comunidad Económica del Carbón y el Acero (CECA), para dar paso en 1957 a la conformación de la Comunidad Económica Europea (CEE). El inicio de las reformas de tarifas y cuotas se remonta a 1959. Hacia 1968 ya se habían eliminado definitivamente las tarifas y cuotas dentro del acuerdo. En 1979, coincidiendo con la puesta en vigor del Sistema Monetario Europeo, siendo este el primer paso para la consecución de la unión monetaria, los electores eligieron por primera vez sus representantes al Parlamento Europeo, de manera que la integración política se puso también en marcha.

La Teoría de la Integración Económica trata de conocer y comprender los cambios que se producen como consecuencia de la unificación de los mercados de diversos países en sus distintas fases o grados. Normalmente se suele estudiar la simple "unión aduanera" por lo que también se le llama "Teoría de las Uniones Aduaneras. El libro que se considera que abrió este campo de estudio es "The Customs Unions Issue, de Jacob Viner, publicado en 1950 en el que se analizaban los efectos sobre los sistemas de producción, la estructura del consumo, la balanza de pagos y el desarrollo económico.

Hasta ese momento había un consenso general de que las uniones aduaneras permitirían una mejora del bienestar mundial y que serían un paso hacia el libre comercio. Viner demostró, en cambio, que las uniones aduaneras producían tanto efectos positivos como negativos. Todo proceso de integración económica implica un sistema de discriminación aduanera entre naciones ya que las importaciones de un mismo producto están sujetas a distintos aranceles y barreras_ dependiendo de que el país de origen pertenezca o no al grupo que se integra.

Esto implica que alguien se beneficia y alguien se perjudica. En economía se utiliza el concepto de óptimo de Pareto que se define como una situación en la que nadie puede mejorar si no es a costa de que otro sea perjudicado. No es posible hacer comparaciones objetivas entre dos situaciones diferentes si el paso de una a otra implica beneficio para uno y perjuicio para otro. Por tanto, al analizar los efectos de una integración económica, hay que partir de la base de que inevitablemente unos se beneficiarán y otros serán perjudicados y de que no podemos justificar éticamente ese perjuicio de ninguna forma. En este caso no tocaremos las teorías más lejanas de Adams Smith sobre las teoría de las Ventajas Absolutas y de David Ricardo sobre las Ventajas Comparativas aunque amerita tenerlas presentes por su importancia. Todos estos enfoques son economicistas y de economía política no marxista. Tampoco se discrepará en todo su análisis pese a que los resultados en ASEAN se muestran con percepciones diferentes en muchas cuestiones.

La integración económica produce cambios en la eficiencia global, es decir, en la capacidad total de producir bienes y servicios que satisfacen necesidades humanas, y en la forma de distribución de lo producido. Pero, como no es posible comparar los beneficios de unos con los perjuicios de otros, la Teoría de la Integración Económica se centró inicialmente en estudiar los efectos sobre el sistema productivo, dejando de lado los efectos redistributivos.

Lógicamente esto ha dado origen a estudios críticos alternativos que lo que tratan es de medir los efectos de la integración sobre el bienestar social, es decir, analizando conjuntamente todos los efectos.

La teoría establece también la distinción entre efectos “estáticos y dinámicos” de las uniones aduaneras. Los efectos estáticos son principalmente los de la reasignación de recursos en el sistema productivo, los de los cambios en la estructura y pautas de consumo. Los efectos dinámicos son las consecuencias a más largo plazo sobre la tasa de inversión, el cambio tecnológico y el crecimiento aspectos en lo que se destaca el avance de la ASEAN en los últimos 20 años. Es posible que los efectos estáticos y los dinámicos vayan en sentido opuesto; en otras palabras, es posible que los resultados sean perjudiciales a corto plazo y beneficiosos a largo plazo o viceversa.

Creación y desviación de comercio

En su análisis, Viner acuñó los conceptos de "creación de comercio" y "desviación de comercio" que se han convertido en instrumentos imprescindibles para analizar y comprender los fenómenos y efectos de una integración económica.

La creación de comercio es el aumento del volumen del comercio entre países cuando se acuerda la unión aduanera entre ellos. La desviación de comercio consiste en que parte de los flujos de importación y exportación que existían antes de un acuerdo de unión aduanera entre cada uno de los países firmantes del acuerdo con terceros países, serán sustituidos por importaciones y exportaciones de y hacia países miembros de la unión, desviándose así las rutas comerciales internacionales preexistentes. La desviación de comercio es intrínsecamente un efecto negativo o perjudicial ya que implica sustituir el producto más eficiente por el menos eficiente.

Ejemplo. Antes de que hubiera unión aduanera, Malasia importaba camisas de algodón de Tailandia, porque era este el que las producía con una mejor calidad y precio. Cuando Malasia establece un acuerdo de unión aduanera con Indonesia, las camisas procedentes de Indonesia resultan más baratas que las de Tailandia ya que las de éste pagaban un arancel aduanero superior. La desviación de comercio que se ha producido ha perjudicado a Tailandia que producía camisas de forma más eficiente. Por tanto, considerando la economía global, la eficiencia ha disminuido y los recursos (el algodón, en este ejemplo) fueron a parar al país que es menos eficiente en su uso. Aunque teóricamente muestre estos resultados, la situación real no se expresa de igual forma lo que más adelante se explicará el por qué.

En cualquier caso, para poder considerar la desviación de comercio como perjudicial para la eficacia hay que partir del supuesto de que la situación anterior era la más eficaz, lo cual no necesariamente es cierto. El mercado mundial siempre ha estado muy distorsionado y las razones por las que Malasia importaba camisas de Tailandia podrían ser muy diversas y no necesariamente implicar que Tailandia era el más eficiente. En última instancia,

simplemente la existencia de aduanas y de un mercado interior protegido por las fronteras de Malasia implica también la existencia de ineficiencias de partida.

La formación de cualquier unión aduanera siempre da lugar tanto a fenómenos de creación como de desviación de comercio y la eficiencia global mejorará, según Viner, siempre que la creación de comercio supere a la desviación de comercio.

Los análisis posteriores a Viner demostraron que cuando se produce una unión aduanera los cambios en los aranceles producen una modificación en los precios relativos entre los productos y modifican la estructura del consumo. Meade⁴ llamó "expansión comercial" al aumento en las importaciones que sobrepase la desviación de comercio. Si el coste de producción en el país Indonesia es menor que en Malasia, el aumento en las importaciones siempre dará lugar a un beneficio económico. Toda unión aduanera, al variar los precios relativos y la estructura del consumo siempre tendrá un efecto sobre el bienestar. Aquí se está valorando la eficiencia en el consumo o el intercambio más que la eficiencia productiva. Con la misma forma de razonamiento que hizo Viner con respecto a la eficiencia productiva se puede considerar que la formación de una unión aduanera tenga efectos positivos y negativos sobre el consumo.

Lipsey demostró que la desviación de comercio disminuye el bienestar (como decía Viner) cuando los bienes se consumen en una proporción fija, pero que ese efecto puede ser positivo si los consumidores pueden alterar la estructura de su consumo como reacción a las variaciones relativas entre los precios. Los principales efectos dinámicos (a largo plazo) de la integración son las economías de escala, los efectos sobre la competencia y, en suma, sobre el crecimiento económico.

Economías de escala significa que las empresas de los países que se integran podrán atender ahora a un mercado mayor y aumentar su producción, consiguiendo así unos costes medios más bajos. Aunque hay algunas reticencias, la mayoría de los economistas están de acuerdo en que la unión aduanera permitirá sustanciales beneficios, es decir, permitirá el aumento de la producción con costes medios más bajos en un gran número de sectores productivos.

Los efectos sobre la competencia son dudosos. Algunos economistas consideran que la unión aduanera fomenta la competencia entre empresas, forzando así a mejoras en la eficacia productiva. Otros, por el contrario, creen que las uniones aduaneras facilitan la creación de cárteles y monopolios lo que en condiciones actuales no ha sido así, pero si ha favorecido el proceso de concentración y centralización del capital en transnacionales foráneas que han invertido en estas naciones que integran el bloque ASEAN.

⁴ Consultar <http://www.eumed.net/cursecon/economistas/meade.htm>

Las uniones aduaneras estimulan las innovaciones, los avances tecnológicos y aceleran el crecimiento económico ya que permiten el crecimiento del tamaño de las empresas y las empresas grandes destinan proporcionalmente más recursos a la investigación.

El siguiente gráfico muestra los niveles tradicionales según teóricamente debe evolucionar un mecanismo de integración. ¿Pero realmente debe transitar por estas fases para ser un proceso genuino?

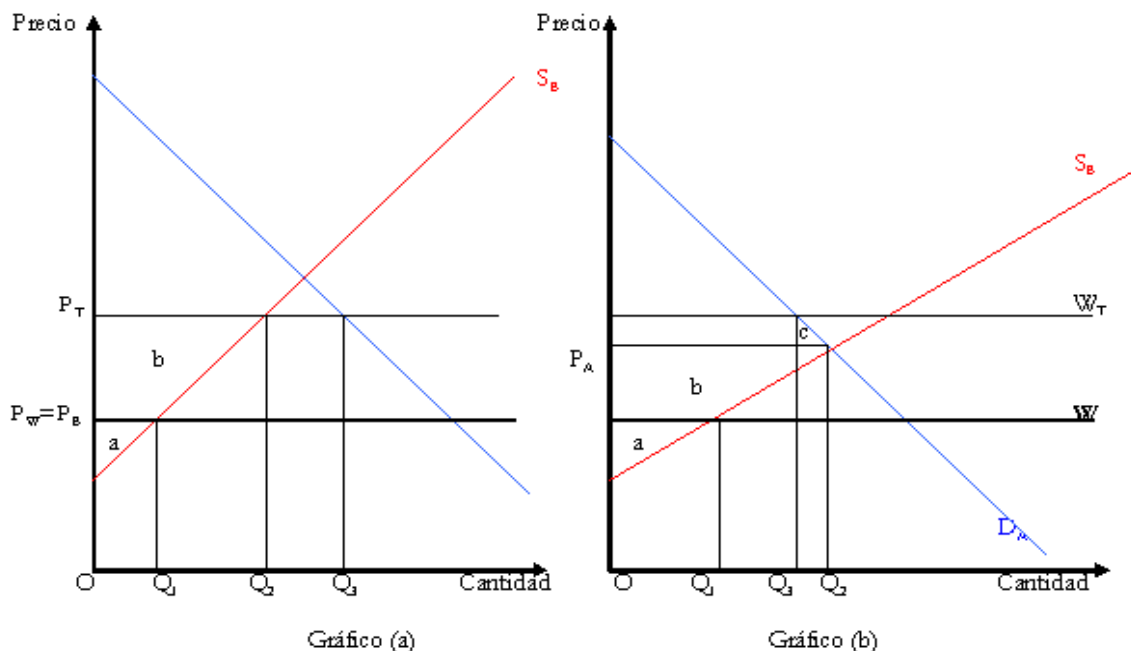


¿Teóricamente la ASEAN es una unión aduanera perfecta? El Caso específico de la ASEAN no se vislumbra teóricamente una unión aduanera que reúna los requisitos tal cual los presenta la teoría, y de medir los requisitos es una unión aduanera imperfecta.

Área de Libre Comercio y Unión Aduanera en ASEAN.

El Área de Libre Comercio de la ASEAN, como paso previo a la unión aduanera fue establecido en 1992 y tiene como fin promover una producción unitaria competitiva, la eliminación de tarifas y barreras de aduana entre sus países miembros con la intención de promover la eficiencia económica, la productividad y la competencia. Para el 1ro de enero de 2005 el 99% de tarifas de aduana habían sido reducidos a tan sólo 5% entre países como Brunei, Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia y, posteriormente, el 60% de productos se redujeron a cero tarifas. Los países de más reciente ingreso como Cambodia, Laos, Myanmar (antigua Birmania) y Vietnam redujeron tarifas entre el 0 y el 5% en el 8% de productos y al cierre del 2010 pues se había alcanzado ya una fase superior.

El efecto del área de libre comercio se destaca a través de los siguientes gráficos que se muestran a continuación:



D_A : Curva de demanda de importaciones de Malasia.
 S_B : Curva de oferta de Cambodia.

Supongamos que Malasia aplica un arancel a sus importaciones del t por ciento, que eleva la curva de oferta mundial a W_T y el precio nacional a P_T . Los gráficos (a) y (b) muestran el mercado del bien X en Malasia, un país con aranceles elevados, que ha creado un área de libre comercio con Cambodia, país más pequeño y con aranceles reducidos, hasta cero. En el gráfico (a), vemos que la demanda de importaciones de Malasia es superior a la oferta de Cambodia.

En el gráfico (b), la demanda de Malasia al precio P_T es menor que la oferta de Cambodia, por lo que los productores de Cambodia exportarán toda su producción libre de impuestos a Malasia, pero al precio en el que se iguale la demanda de Malasia y la oferta de Cambodia ($D_A = S_B$). Por lo que al ser $P_A < P_T$, la cantidad consumida OQ_2 será mayor que la cantidad ofrecida por Cambodia (OQ_3). Vemos que la diferencia de precio entre P_T y P_A , refleja la parte del arancel que no se aprovecha.

Si el precio de X difiere en los países miembros del Área de Libre Comercio, Cambodia exporta su producción nacional de X e importa el bien X producido y exportado por W. Y en lo que se refiere al bienestar, bajo determinadas condiciones de costes y aranceles, podemos decir que el efecto de un área de libre comercio puede llegar a ser mayor que el de la unión aduanera. Esto demuestra que los efectos de área de libre comercio son mayores en la ASEAN.

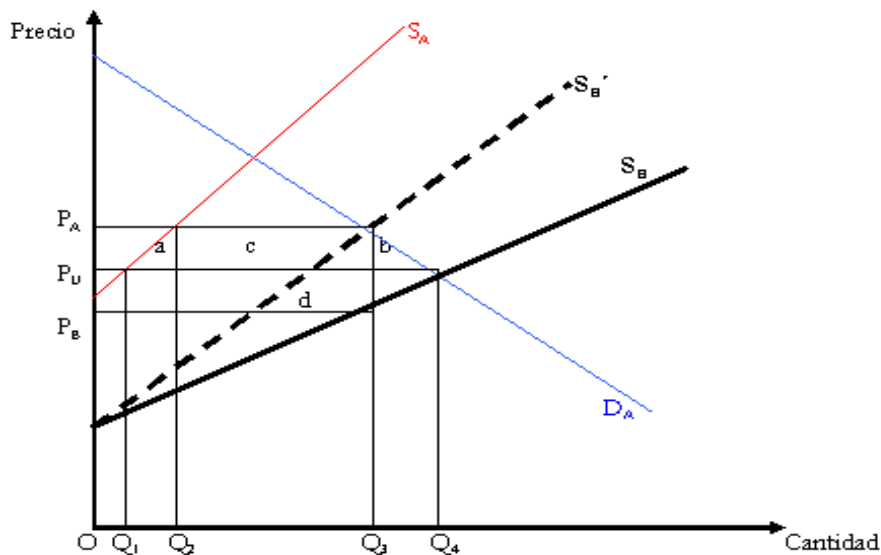
Una unión aduanera perfecta debe reunir las siguientes condiciones: **1)** la completa eliminación de tarifas entre sus Estados miembros, **2)** el establecimiento de una tarifa uniforme sobre las importaciones del exterior de la Unión y **3)** la distribución de los ingresos aduaneros entre sus miembros conforme a una fórmula acordada. Ello ya implica que el proceso de establecimiento de una unión aduanera es más reciente de lo expresado públicamente en artículos o noticias y muestra un grado de imperfecciones de acuerdo a los postulados de la teoría que la convierte en una unión aduanera muy imperfecta⁵. El proceso de eliminación de tarifa para todos los miembros de la ASEAN, incluyendo los de más reciente incorporación fue posterior al 2010.

De acuerdo a lo anteriormente dicho, los Estados que integran una unión aduanera, además de reducir las tarifas aduaneras entre sí hasta llegar a cero, adoptan un arancel externo común, en forma gradual con plazos y listas temporarias de excepciones que normalmente son diferentes según el desarrollo económico de los Estados partes, en relación a los productos que importan de países de fuera de la zona.

Los derechos de importación obtenidos por el arancel externo común, a su vez, deben ser distribuidos entre los Estados miembros, para lo cual deben definir el mecanismo para ello. Por otra parte, al existir un arancel externo común, se eliminan las normas de origen, por lo que una mercadería de procedencia extranjera, ingresada legalmente por cualquier repartición aduanera, previo pago del impuesto común que se haya fijado, tiene libre circulación por el espacio geográfico de los países socios de la unión aduanera.

Si tenemos en cuenta la relación de intercambio en la unión aduanera, Al crear la unión aduanera, suprimimos el arancel sobre las importaciones de Cambodia, provocando una caída en el precio nacional hasta P_U (descendemos desde P_A hasta P_U). La demanda se incrementa de Q_3 a Q_4 , la oferta nacional, S_A , cae desde Q_2 a Q_1 , las importaciones que vienen de Cambodia aumentan a Q_1 Q_4 conclusión: Malasia gana con el efecto de creación de comercio $a + b$, pero pierde el área d a favor de su socio Cambodia, quién gana con esta relación de intercambio; en cambio, Malasia únicamente ganará si $a + b > d$. el siguiente gráfico muestra la relación de intercambio en la unión aduanera.

⁵ De ello corresponde analizar que tan avanzada pueden ser las uniones aduaneras de otros esquemas integracionistas, cuando es destacar que la ASEAN es uno de los cuatro mecanismos de integración de mayor desarrollo a nivel mundial.



El siguiente paso y con carácter prospectivo, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático aspira para el 2015 a crear un mercado común, pero además como expresara el Primer Ministro de Singapur, Lee Hsien-Loong en la inauguración en Yakarta del XX Foro Económico Mundial (FEM) para Asia Oriental en junio del 2011: “el proceso debería llevar a una corrección en el valor de las divisas, que se traduzca en una mayor fortaleza de las monedas del mundo emergente y una mayor debilidad de las de los países desarrollados”. En este fenómeno actúa el tema de la moneda china y su apreciación. China se niega a apreciar el yuan, una corrección que muchos países, con Estados Unidos a la cabeza, demandan desde el estallido de la crisis financiera más reciente, ya que sostienen que dicha moneda está depreciada artificialmente para favorecer las exportaciones chinas.

ASEAN 2015: ¿mercado común?

La ASEAN pretende para el 2015 crear un mercado común. En las condiciones actuales de este mecanismo, teniendo en cuenta los requisitos teóricos de la teoría de la integración tradicional no sería posible. Para lograrse tendrán que tomarse medidas aceleradas. Estas pudieran encontrar algún impedimento en alguno de los parlamentos de sus países miembros. Para establecer esta fase, la ASEAN tiene que comenzar a implementar una serie de políticas con vistas a ello. En la etapa del mercado común, los países miembros que componen la unión aduanera le agregan la posibilidad de la libre circulación de personas, servicios y capitales sin discriminación, por tanto, se establece la libre circulación de los factores productivos.

En el mercado común, no hay aduanas internas ni barreras tarifarias entre los Estados partes; se lleva a cabo una política comercial común, se permite el libre desplazamiento de los factores de la producción (capital, trabajo, bienes y servicios), es decir, las cuatro libertades fundamentales de la comunidad, y se adopta un arancel aduanero exterior unificado. Por lo tanto, la legislación de los

países miembros debe unificarse o armonizarse con el objeto de asegurar las condiciones de libre competencia en el ámbito del mercado interior común.

Las normas no sólo deben perseguir la supresión de las barreras que impiden el libre ejercicio de las cuatro libertades que fueran mencionadas (barreras aduaneras, físicas, técnicas, comerciales, restricciones monetarias, etc.), sino también de aquéllas que son consecuencias de prácticas restrictivas de reparto o explotación de los mercados imputables a las empresas (reglas de competencia).

La armonización de las legislaciones sobre las áreas pertinentes, la coordinación de las políticas macroeconómicas y el establecimiento de reglas comunes aplicables de manera uniforme no solamente a los Estados participantes, sino también a las personas físicas y jurídicas que en ellos habitan, generan normas que son fuente de derechos y obligaciones para unos y otros.

Luego de este análisis es importante resumir que la ASEAN a pesar de mostrar rasgos de cumplir los diferentes niveles de integración. En realidad toma algunos elementos pero pretende saltar de un área de libre comercio a la creación de una comunidad económica, de seguridad y sociocultural con elementos de unión aduanera y mercado común.

Avances y desafíos de la ASEAN como esquema de integración.

A través de su experiencia, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático atravesó desafíos, pero también logró algunas de sus metas iniciales. Piénsese por ejemplo en el rol estratégico desempeñado por la ASEAN en el entramado geoestratégico de la región. En consonancia con lo antedicho, la ASEAN tomó una destacada posición en la crisis camboyana en 1978, aumentando la concertación regional conjunta en un tema tan importante como es la seguridad.

Paralelamente, en pos de la discusión de temas concernientes a la región se conformó el Foro Regional para la ASEAN (ARF), como medio de consulta entre los países miembros y, también, entre la ASEAN y la Unión Europea. En lo que respecta a iniciativas originadas en el marco de políticas de inserción internacional de la organización, cuenta con ASEAN+3, nexo de cooperación con China, Japón y la República de Corea. También se destaca la preponderancia de la ASEAN en la Cumbre para el Este de Asia (EAS).

En otro orden, en el plano financiero, la acción de la ASEAN en la crisis financiera de 1997 se concentró en la recuperación económica y financiera, dirigiéndose conjuntamente en los últimos tiempos hacia la integración económica para un único mercado financiero. Algunos logros fueron la aceleración en la implementación del Área para el Libre Comercio de la ASEAN (AFTA), el Área de Inversión de la ASEAN (AIA), y el esquema de la Cooperación Industrial para la ASEAN (AICO). En temas de agenda fundamentales para la cooperación, la ASEAN cimentó Acuerdos de Libre

Comercio (FTAs) con Australia y Nueva Zelanda, con China, India, Japón, Corea del Sur y la Unión Europea.

Otro de los problemas en los que la ASEAN sirvió de puente fueron las crisis relacionadas con desastres climáticos, y epidemias como la gripe aviar. En el caso concreto de los desastres naturales, los tsunamis que afectaron dramáticamente a Indonesia, Malasia y Tailandia en diciembre 2004, generó una respuesta inmediata de parte de los líderes de la ASEAN, en enero de 2005, quienes acordaron reforzar el esquema de manejo de desastres naturales; y luego mostraron rápida respuesta ante tifones e inundaciones en Vietnam así como las recientes intensas lluvias en Filipinas en el 2011. Al respecto se crearon estructuras, mecanismos y estrategias regionales para el manejo de desastres.

En 2003, los líderes de la ASEAN, firmaron la *Declaration of ASEAN Concord II*, en Bali, que promocionó el establecimiento de la comunidad de la ASEAN, para el año 2020. La mencionada comunidad descansa en tres pilares fundamentales que son, la cooperación política y de seguridad, la cooperación económica, y la cooperación socio cultural.

En referencia a la Comunidad de Seguridad Política de la ASEAN (APSC), es una iniciativa para el tratamiento conjunto de temas en estas áreas. Por su parte, la Comunidad Económica de la ASEAN, es el objetivo que da lugar a la integración económica de la ASEAN. Es concretamente, la búsqueda de una unificación de todos los mercados de los países miembros, con libre movimiento de bienes, servicios, inversión, capital y mano de obra calificada. Probablemente, la meta para la ASEAN como región es poder competir contra mercados emergentes, como los de la India y China.

En 1998 el Ministro de Relaciones Exteriores de Tailandia, Surin Pitsuwan, propone ante la crisis que siguió a la devaluación del baht y el inminente ingreso de Camboya en la organización, un nuevo concepto para el funcionamiento político de la ASEAN: “compromiso flexible”. A través de este mecanismo, Surin Pitsuwan proponía que la ASEAN pudiera colectivamente discutir y públicamente comentar sobre políticas nacionales de alguno de sus miembros cuando las mismas pudieran tener consecuencias transfronterizas.

Los Estados de la organización rechazaron la propuesta tailandesa sobre los argumentos de que pondría en tela de juicio la validez del principio de no intervención en cuanto permitía que se discutiera y comentara políticas internas sin que el Estado en cuestión lo haya solicitado, atentaba también contra la práctica de diplomacia privada de la ASEAN porque instaba al comentario público y a promover que se discuta sobre temas que afectarían, real o potencialmente, a alguno de los países miembros, se propiciaba la intervención de la organización en problemas de naturaleza bilateral.

A pesar del rechazo al “compromiso flexible”, se elabora un concepto alternativo que a diferencia del anterior, no permitiría que la ASEAN en su conjunto comentara o discutiera sobre políticas internas de sus miembros, pero

sí favorecería que los Estados individuales lo hicieran, en el caso que las políticas mencionadas pudieran tener efectos perjudiciales en la región o en alguno de los miembros de la organización. El nuevo concepto sería “interacción mejorada”.

La Comunidad Socio-cultural de la ASEAN (ASCC) es otra iniciativa, que como las anteriores busca nuclear a los países de la organización para mejorar la calidad de vida de sus sociedades, y promover una visión conjunta en base a valores, para toda la región. Al respecto, los líderes de la ASEAN firmaron en la XIII Cumbre de la ASEAN en Singapur, la Carta para la ASEAN, en noviembre de 2007. La Carta regula el comportamiento de la ASEAN como región, e institucionaliza los procesos de trabajo de la ASEAN, que permiten una toma de decisiones más eficiente. Considérese la ampliación de las funciones de monitoreo del Secretario General, en lo que respecta a programas y actividades acordadas por los signatarios de la misma.

Observados los proyectos y las herramientas institucionales que conciernen a la actualidad de la ASEAN, restan conocer los desafíos de cara al futuro:

En primer lugar, y como economía de mercado, la ASEAN debe estar a la altura de la competencia mundial y, particularmente frente a actores emergentes como China, la India, Japón y Corea del Sur. Previo a 2011, la ASEAN era un destino favorito para los inversores, pero hoy debe trabajar arduamente como bloque para no perder posicionamiento en la economía regional y mundial; enfrenta nuevos desafíos como la emergencia de organizaciones terroristas internacionales que trascienden las fronteras de lo estatal, desastres naturales y problemas medioambientales.

Otro desafío puede ser lograr la apertura y la madurez en todas las sociedades de sus diez países miembros. De esa forma, tratar de coadyuvar a la integración regional mediante valores comunes.

Reducir la brecha de desarrollo es otra de sus mayores metas, entre los socios más desarrollados y aquellos que todavía se hallan más retrasados como puede serlo Cambodia y Laos. Esta brecha debe reducirse apuntando a mejorar las disparidades en lo que a ingresos per cápita e infraestructura se refiere.

El rol de la organización debería apuntar a continuar liderando el Foro regional, el mecanismo ASEAN más tres, y el Foro para el Este de Asia. Pero el papel de liderazgo deberá aplicarse a impulsar políticas pioneras en la búsqueda de soluciones a temas globales como VIH/SIDA, recursos hídricos, medio ambiente, cambio climático y seguridad marítima (hoy es un conflicto no solucionado el tema relacionado con el Mar del Sur de China).

Eliminar la impresión de que la ASEAN se trata de una organización supranacional es otro de los nuevos desafíos para la organización. Por ende, institucionalizar los grupos de trabajo, manteniendo la soberanía de los países

miembro puede considerarse un objetivo inmediato para la institucionalidad de la ASEAN.

Visión ASEAN 2020.

La visión de la ASEAN para 2020 adoptado por sus líderes en el 2003 es la adopción de tres pilares y capítulos: la Comunidad de Seguridad, la Comunidad Económica y la Comunidad Socio-cultural.

Comunidad de Seguridad. El Consejo de seguridad de la ASEAN.

La ASEAN ha dado una importancia especial al tema de la seguridad y la convivencia pacífica en una región que ha sido objeto de violencias, especialmente durante la segunda mitad del siglo XX. Actualmente Cambodia es sede de un tribunal mixto entre jueces nacionales y aquellos designados por las Naciones Unidas, para juzgar a la máxima cúpula del régimen de los jemes rojos que gobernaron el país de manera sangrienta entre 1975 y 1979. Aunque Cambodia no era entonces miembro de la ASEAN, es sólo uno de los casos de tensiones vividas por sus países miembros. Ninguno de los países miembros se han visto implicados en abiertos conflictos bélicos, siendo miembros de la ASEAN, con la excepción de las recientes tensiones entre Tailandia y Cambodia por el diferendo en relación con 40 kilómetros cuadrados alrededor del templo Vihía en la frontera entre ambos países. Las serias tensiones llegaron hasta apuntarse los cañones de ambos bandos pero mediante el diálogo ASEAN se logró calmar las rigideces. Pero dicho diferendo ha permanecido como una tensión de bajo nivel que no ha escalado a un abierto conflicto bélico.

En dicho contexto es importante notar que la ASEAN insiste repetidamente en una política de diálogo, la construcción de confianza y evitar al máximo la escalada de tensiones en cualquier conflicto que implique movilización de tropas. En dicho sentido, se creó el Consejo de Seguridad de la ASEAN que tiene como objetivo asegurar que sus países vivan en paz, justicia, democracia y un medio ambiente armónico. Para que ello sea posible, los países miembros han firmado en diferentes periodos de su historia varios tratados relacionados con la paz y la convivencia: la Declaración ASEAN de Bangkok firmada el 8 de agosto de 1967; la creación de la Zona de Paz, Libertad y Neutralidad firmada en Kuala Lumpur el 27 de noviembre de 1971; la Declaración del Concordato de ASEAN firmado en Balí el 24 de febrero de 1976; el Tratado de Amistad y Cooperación del Sudeste Asiático firmado en Balí el 24 de febrero de 1976; la Declaración ASEAN del Mar del Sur de China firmado en Manila el 22 de julio de 1992; el Tratado de Zona Libre de Armamento Nuclear del Sudeste Asiático firmado en Bangkok el 15 de diciembre de 1997; el Capítulo Visión ASEAN

2020 firmado en Kuala Lumpur el 15 de diciembre de 1997 y la Declaración del II Concordato de ASEAN firmado en Balí el 7 de octubre de 2003.

ASEAN estableció además el llamado Foro Regional de ASEAN, conocido por su sigla en inglés como ARF (ASEAN Regional Fórum) en 1994 y al cual fueron invitados otros países como Australia, Canadá, China, la Comunidad Europea, India, Japón, Corea del Norte, Corea del Sur, Mongolia, Nueva Zelanda, Papua Nueva Guinea, Rusia y Estados Unidos con el fin de garantizar la interdependencia en materia de seguridad de la región bajo tres niveles: promoción de la mutua confianza, desarrollo de la diplomacia preventiva y elaboración de aproximación a conflictos. El Foro Regional de la ASEAN (ARF) analiza además problemas de tipo internacional como el terrorismo y el crimen internacional y tiene en cuenta temas como el Mar del Sur de China y la península coreana, entre otros.

Comunidad Económica.

Consiste en el proyecto de integración económica de sus países miembros en vistas al 2020 de acuerdo a principios de prosperidad y alta competitividad en los mercados. La ASEAN se propone que su integración como bloque económico permita el libre intercambio de bienes y servicios, la libre inversión e intercambio de capitales, un desarrollo económico equitativo, la reducción de la pobreza y la disparidad socio-económica.

Teniendo en cuenta la gran diversidad cultural de sus países, en un bloque económico, la ASEAN pretende convertir las diferencias en oportunidades que complementen las economías y hagan de esta un mercado fuerte y dinámico en medio de la economía globalizada y sumergida en una crisis global. Para alcanzar dicho propósito, ASEAN se puso de acuerdo en los siguientes puntos:

Crear nuevos mecanismos que fortalezcan las iniciativas de las economías actuales como el área de libre comercio, el acuerdo en servicios y su área de inversiones.

Acelerar la integración regional antes del 2010 en sectores como las aerolíneas, los productos básicos agrícolas, la industria mecánica, el comercio virtual, electrodomésticos, pesca, servicios de salud, textiles, turismo y otros. Algunos de estos proyectos ya han sido cumplidos aunque todavía se encuentran en fase de desarrollo el proyecto de crear vías terrestres que permitan el tránsito entre un país y otro, por ejemplo una red de carreteras que uniría Bangkok- Phnom Penh-Ho Chi Minh-Hanoi con China y Laos.

Facilitar el movimiento de personas de negocios, personal capacitado y talentos.

Fortalecer los mecanismos institucionales de la ASEAN como el llamado mecanismo de resolución de conflictos.

En lo que respecta a la economía, otros elementos que interesan a la ASEAN consisten en la creación de un mapa de integración financiera y monetaria, la liberalización de capitales, la liberalización de servicios financieros y la cooperación monetaria. En este sentido, la integración de vías de transporte tiene una especial importancia para la región en lo que comprende autopistas internacionales, vías férreas, aeropuertos, puertos marítimos, puertos fluviales y otros. La ASEAN creó también el Consejo Regulador de Telecomunicaciones, así como proyectos para la generación de redes de energía, infraestructuras, proyectos comunes de turismo y reservas alimentarias.

Comunidad Sociocultural.

Conformado por una gran diversidad cultural, múltiples lenguas y dialectos asiáticos, religiones, tradiciones, sistemas políticos que van del socialismo al libre mercado, ASEAN es una gran amalgama de pueblos de lo que es consciente y de lo que quiere sacar el mejor partido. Sin embargo, el bloque se ha propuesto que para el 2020, tenga una común identidad regional basada en el mejoramiento de la calidad de vida de grupos marginados y de la población campesina, una participación activa de ciertos sectores de la sociedad como la mujer, la juventud y las comunidades locales.

El incremento en la educación, especialmente focalizada en la educación superior, técnica, la ciencia, la tecnología, la generación de empleo y la protección social, son las metas que se impone ASEAN en su proyecto Visión 2020. Los proyectos contemplan la prevención y el fin de enfermedades infecto-contagiosas, el desarrollo del recurso humano, la reducción de la pobreza y el crecimiento económico.

Plan de acción para la conformación de ASEAN 2020.

El Plan de Acción de Hanoi es el primero de los planes que se diseña en la dirección planteada por la Visión de ASEAN 2020. Pone especial énfasis en el fortalecimiento macroeconómico, la cooperación financiera y la integración comercial. Reflejan estas medidas la profundidad del impacto de la crisis monetaria de 1997, y el esfuerzo de la región por consolidar mecanismos que permitan prever y evitar próximas recesiones. Al mismo tiempo cristaliza la importancia que los Estados miembros ven en el desarrollo económico como base de una integración regional más sólida y la preocupación que genera la heterogeneidad en grados de desarrollo, como obstáculo a la constitución de intereses comunes.

El Plan de Acción de Hanoi es continuado por una serie de planes que finalmente serán agrupados, orientados e incentivados por la Iniciativa para la Integración de la ASEAN (IAI). En la Cuarta Cumbre Informal de la ASEAN, realizada en noviembre de 2000 en Singapur, los líderes de ASEAN acordaron el lanzamiento de esta iniciativa, que “orienta y focaliza los esfuerzos colectivos de la ASEAN para reducir la brecha en el desarrollo entre los países de la organización, y entre ASEAN y otras partes del mundo.”

La crisis asiática y la integración de los cuatro nuevos miembros marcaron una redefinición de rumbo en ASEAN al poner en evidencia tanto la relevancia de los lazos de interdependencia como la necesidad de disminuir la amplia brecha de niveles de desarrollo entre las economías de los miembros. Ambos elementos constituyen la razón de ser de la IAI.

La reducción de la brecha de desarrollo que separa a los países del CLMV (Camboya, Laos, Myanmar y Vietnam) de los restantes seis miembros de la ASEAN es el principal objetivo de la Iniciativa. Con él se intenta mejorar el nivel de desarrollo de la región en general, y al mismo tiempo contribuir al mantenimiento de la estabilidad en el SEA. Al propósito anterior se suman también el fortalecimiento de la integración económica regional, la promoción de un crecimiento económico equitativo y la reducción de la pobreza.

Todos ellos también enfocados en los países del CLMV. La Iniciativa para la Integración de la ASEAN, aunque sustancialmente distinta a la política de “interacción mejorada”, busca al igual que la anterior, dar respuesta a los cambios sufridos en la región y en la organización. La “Visión de ASEAN 2020” intenta por otro lado, orientar los pasos de la organización hacia el establecimiento de una comunidad.

La Comunidad ASEAN estratégica para quien.

La creación de la Comunidad ASEAN en sus tres direcciones: económica, de seguridad y sociocultural es sumamente importante para un grupo de actores externos. China, Japón, India y los Estados Unidos son naciones para las cuales la ASEAN es significativa en su geoestrategia.

En las condiciones actuales y en el mediano plazo no es previsible, que China lleve adelante conductas contestatarias o negativas que pongan en peligro el actual curso de acción de la región hacia la profundización de la integración dada la gran asimetría de fuerzas hoy existente. En medio del desarrollo de la conformación de la Comunidad, China pretende fortalecer sus vínculos más allá de un área de libre comercio, impulsando el mecanismo ASEAN más 3.

Ello conduce a que el escenario más probable es aquel en el que China privilegia un rol constructivo, con la excepción de que factores de disrupción

interna o amenazas externas creíbles y de gran dimensión conduzcan a cambios de políticas que se estimen inevitables.

De no mediar esas circunstancias, durante los próximos ocho años encontraremos conductas positivas por parte de China, entendiendo por tales aquellas que no transgredan las líneas estratégicas de borde fijadas por Washington.

Es importante tener en cuenta los potenciales tipos de interacción que pueden surgir entre Japón, China y la India en la competencia por el liderazgo regional. Al respecto, es posible prever una serie de situaciones con tres escenarios representativos: alta concertación y consenso, alta conflictividad y uno de carácter intermedio.

El regionalismo asiático se encuentra en una etapa de gestación. Acompañando su crecimiento económico y su presencia cada vez más reconocida en el plano mundial, emerge y comienza a consolidarse con fuerza un sentimiento de pertenencia a un espacio geográfico común. Es posible, entonces, interrogarse acerca de la utilidad que, para un japonés, un indio o un chino, tendrá el hecho de reconocerse como asiático. La importancia de cada país y la presencia de Asia en su acción y en su discurso responderán, entre otros factores, al papel otorgado a la región en el marco de su visión de los intereses nacionales.

Los países miembros de la ASEAN persiguen por su parte una estrategia de integración de sus economías con la de China, mientras refuerzan simultáneamente su relación con EEUU y con la India como elementos de equilibrio.

En cuanto a EEUU, esta área es de suma importancia. En ella se encuentran un grupo de aliados militares, así como mercados y fuentes para nuevas inversiones dada la emergencia económica de algunas de las naciones que conforman la ASEAN. Además en esta área se encuentra uno de los corredores económicos más importantes del mundo.

El nuevo diseño estratégico norteamericano tiene en la mira a China, comienza en efecto con Japón, su aliado preferente en Asia junto a Australia e Indonesia. EEUU ha animado al gobierno japonés a acabar con las limitaciones constitucionales de posguerra y asumir objetivos más ambiciosos en relación con la seguridad regional. India es otro elemento central en su enfoque: la nueva relación estratégica entre Washington y Nueva Delhi (impulsada por la administración Obama como consecución de la principal novedad en política exterior del segundo mandato de Bush) tiene en China una de sus principales motivaciones.

EEUU también ha dado pasos con respecto a la ASEAN, reforzando la cooperación en materia de seguridad con Singapur (en julio de 2005 se firmó un nuevo acuerdo marco estratégico), con Tailandia y Filipinas (ambos ya designados en 2003 como “non-Nato allies”), así como con Indonesia (Rice visitó Yakarta en marzo de 2006 para “ampliar una asociación estratégica”) e incluso Vietnam (su primer ministro visitó EEUU en junio de 2005).

Esta red que comenzó tejiendo la administración Bush y que Obama reforzó y que está para intentar controlar las ambiciones chinas, propicia sucesivas reacciones por parte de Beijing, aumentando así el riesgo de malentendidos y de errores de cálculo. El discurso a favor de la democratización por parte de EEUU, las tensiones comerciales y una política de contención militar obligan a Beijing a no descuidar la posibilidad de escenarios conflictivos. Del mismo modo, la percepción en Washington de que China busca expulsarlo de Asia agrava las sospechas sobre sus intenciones y refuerza la idea de que la República Popular representa una amenaza para los intereses norteamericanos.

Conclusiones.

- La ASEAN es el bloque integracionista más dinámico y más acabado de la región Asia Pacífico. Ello no implica el más perfecto, pues aún presente incongruencias desde la teoría de la integración.
- Aún debe perfilar por trabajar en el mejoramiento de su estructura de área de libre comercio y unión aduanera, la que la hace muy imperfecta y de muy reciente desarrollo.
- El bloque aspira al 2015 en crear un mercado común. En las condiciones actuales de este mecanismo, teniendo en cuenta los requisitos teóricos de la teoría de la integración tradicional no sería posible. Para lograrse tendrán que tomarse medidas aceleradas. Estas pudieran encontrar algún impedimento en alguno de los parlamentos de sus países miembros. Para establecer esta fase, la ASEAN tiene que comenzar a implementar una serie de políticas con vistas a ello.
- La ASEAN muestra una serie de desafíos como estar a la altura de la competencia mundial y, particularmente frente a actores emergentes como China, la India, Japón y Corea del Sur. La emergencia de organizaciones terroristas internacionales que trascienden las fronteras de lo estatal, desastres naturales y problemas medioambientales. Lograr la apertura y la madurez en todas las sociedades de sus diez países miembros. Reducir la brecha de desarrollo es otra de sus mayores metas, entre los socios más desarrollados y aquellos que todavía se hallan más retrasados. Así como eliminar la impresión de que la ASEAN se trata de una organización supranacional entre otros.
- Aspira para el 2020 convertirse en una Comunidad de Seguridad, Económica y Sociocultural lo que es un paso de avance que desde ya se esté proyectando un nivel de integración mayor y que se esté trabajando en ello. Pero aún enfrenta muchos obstáculos en los que debe trabajar. Tal es el caso del Área de Libre Comercio se estableció en 1992 y tardaron alrededor de quince años en establecerse para todos sus miembros.
- El establecimiento de esta Comunidad no sería paralelo para todos sus miembros sino en una primera fase que involucra a los seis países fundadores y luego a los restantes 4 miembros.
- China, Japón, India y los Estados Unidos son naciones para los cuales la ASEAN es significativa en su geoestrategia. Sus acciones girarán en torno a este bloque para incrementar su protagonismo regional.

Bibliografía.

- ASEAN. Association of Southeast Asian Nations structure. Disponible en: <http://aseansec.org> .2011.
- Chhun Vannak. ASEAN Structure, Policy making process and ASEAN Mechanism: ASEAN Charter. Seminar's Theme on: Civil Society Consultation on ASEAN Charter World Vision Meeting Hall. University of Cambodia-PUC. 2006, Cambodia.
- Dougherty, James E. Teorías en pugna en las relaciones internacionales, Grupo editor Latinoamericano, 1993, Argentina.
- EFE. El primer ministro de Singapur pide mayor unión de ASEAN ante China e India. Agencia de prensa EFE ante la inauguración del XX Foro Económico Mundial (FEM) para Asia Oriental. Junio 2011, Yakarta, Indonesia.
- Florencia Rubiolo, María. Asociación de Naciones del Sudeste Asiático: construcción de una identidad común. Centro Argentino de Estudios Internacionales. Programa Asia Pacífico. Disponible en: <http://www.caei.com.ar> .2003, Argentina.
- González Sáez, Ruvislei. La integración en Asia Pacífico. Retos y oportunidades. Conferencia ppt. Centro de Investigaciones de Política Internacional. 2011, Cuba.
- Javier Menin, Federico. La ASEAN: ¿un caso de integración regional exitoso? Centro Argentino de Estudios Internacionales. Programa Asia Pacífico. <http://www.caei.com.ar>. 2006, Argentina.
- Mariño, Jorge La Supranacionalidad en los procesos de integración regional, Mave Editor, 1999, España.
- Ong Keng Yong. ASEAN and the Asia Pacific's Role in Regional Architecture. Conference on Asia Pacific regional economic integration and architecture. Power Point. 2010, New Zealand.
- Puerta Rodríguez, Hilda. La integración asiática y sus perspectivas. Centro de Investigaciones de la Economía Internacional de la Universidad de la Habana. 2009, Cuba.

- Tamames, Ramón La integración económica y los países de menor desarrollo relativo, BID/INTAL, 1972, España.
- Tussie, Diana "Los nuevos bloques comerciales: a la búsqueda de un fundamento perdido", en Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales, Instituto de Desarrollo Económico, N°121, 1991, Argentina.
- Xinhua. China y ASEAN acuerdan reforzar cooperación estratégica. Diario del Pueblo. Disponible en: <http://spanish.peopledaily.com.cn/31621/7272417.html> . 2011, R.P. China.

ⁱ Investigador del Centro de Investigaciones de Política Internacional y profesor universitario.