

Megabloques en Asia y el Pacífico

M.A. Ph. D. Charles Jones*

RESUMEN

Reiteradamente, en los últimos 30 años los futurólogos han declarado al siglo XXI como "el siglo del Pacífico". Ha llamado la atención no sólo el surgimiento de las economías del Este asiático, primero Japón, luego Corea y Taiwán y últimamente, los países del sureste de Asia y China Popular; sino también la cambiante balanza de la economía de los Estados Unidos en la cual California, ocupa un Lugar importante (Barraclough 1966; Kennedy 1988). Estas profecías han sido plenamente justificadas con el espectacular incremento del Convenio del Este Asiático, cuya participación en el comercio mundial total creció, de un 11% a un 19% en 1990 (Young, 1993). El comercio trans-Pacífico de los Estados Unidos representa ahora casi la mitad de lo que es su comercio trans-Atlántico.

LA "IRRUPCION" DEL PACIFICO

Esta llegada del siglo del Pacífico tiene fuertes influencias para las comunidades a lo largo de toda la costa oeste del continente americano, desde Anchorage hasta Puerto Montt. Pero este estudio se refiere específicamente al Este Asiático, dedicando menos atención a las posibilidades de largo plazo o a las actuales relaciones de comercio que a los hechos centrales del coloquio de Chillán: los acuerdos formales entre los estados adyacentes que abarcan el comercio internacional y de cooperación(1). Hasta ahora en toda el Asia Pacífico, estos acuerdos han alcanzado su punto más alto de desarrollo en dos áreas específicas: en North American (NAFTA) que se discute en forma aparte y en el sureste de Asia.

Estos alcances se organizan alrededor de 4 preguntas:

1. ¿Cuáles son los principales grupos formales en el este de Asia?
2. ¿Qué han logrado hasta aquí?
3. ¿Cuál es su relevancia dentro de un marco más amplio de relaciones internacionales en la región Asia-Pacífico?
4. ¿Cuáles son sus proyecciones?

El grupo asiático más grande es la Asociación de Naciones del sureste Asiático (ASEAN). Fundada en 1967 por Malasia,

Tailandia, Filipinas, Indonesia y Singapur, ASEAN tuvo un comienzo indeciso. Una hostilidad substancial persistió entre algunos de sus miembros puesto que en 1964, la federación de Malasia, en ciernes, había sido amenazada por Indonesia. La constitución inicial no tenía elementos de supranacionalismo debiendo desarrollarse por resoluciones adoptadas en las reuniones de los cancilleres o de los estados miembros.

En los años inmediatamente siguientes a la retirada de las tropas norteamericanas del Sureste Asiático, la ASEAN sirvió principalmente como símbolo no provocativo de solidaridad a la faz de Rusia, respaldando, la expansión norvietnamita y la subversión interna. Se convirtió en sustituto de alianzas como foro para la resolución de los hechos de seguridad intraregional.

Sin embargo no hubo reuniones de Jefe de Estado entre 1967 y 1976; y los miembros, muchos de ellos pertenecientes a estados postcoloniales fuertemente nacionalistas, se comprometieron en una industrialización competitiva. De esta manera las exportaciones de cuatro de los cinco estados miembros cayeron en forma sustancial entre 1967 y 1977, en el porcentaje del total de sus exportaciones. (STORTZ/IMF).

La intensificación de la amenaza de la hegemonía regional vietnamita después de la re-

* Universidad de Warwick - Gran Bretaña.

(1) Seminario "Chile y los Megabloques en el escenario Mundial: Posibilidades emergentes", Universidad del Bío-Bío, Chillán, 7, 8 y 9 de Septiembre, 1993.

tirada de las tropas de Estados Unidos y de la unificación de Vietnam, trajo una nueva urgencia. Los Jefe de Estado de los países miembros avalaron el intento estratégicamente motivado en desarrollar la dimensión económica de la Asociación de la Cumbre de Bali en 1971. En un nuevo tratado y declaración, virtualmente se refunda la Asociación. Los estados de ASEAN estuvieron de acuerdo en cooperar con el suministro del alimentos y energía, para establecer o instituir un programa de liberación a largo plazo de comercio interregional para solucionar posiciones de negociación industrial en sectores seleccionados, con un énfasis especial en el procesamiento de materias primas locales. Además, ellos estaban de acuerdo en moverse más allá de las esferas intergubernamentales, al crear un secretariado de la ASEAN en Jakarta y un "Alto Consejo" para resolver posibles disputas.

Desde el comienzo, muchos analistas estaban escépticos sobre las propuestas económicas de Bali. Al escribir dos años más tarde, Michael Leifer no podía visualizar la base para la cooperación entre lo que eran en su origen estas economías nacionales competitivas en vez de economías nacionales complementarias y continuas, considerando a ASEAN como "una organización de seguridad sin la estructura de una alianza" (Leifer, 1980). Pero otros eran seudos pesimistas (Wells, 1980, Pauker, 1979; Arndt y Garnaut, 1979). En los años siguientes hubo signos de cooperación. En 1980, los Estados de ASEAN cooperaron en las preparaciones para las negociaciones multilaterales en el tercer Acuerdo Multifibra (MFA III) (**Financial Times**, 4 marzo 1980). Se progresó en desarrollar una red de electricidad que facilitaría la explotación regional del carbón de Indonesia, de baja graduación.

Los estados miembros trabajaron como grupos en problemas de común preocupación, tales como las estructuras de las tarifas de los vuelos anglo-australianos con detenciones en el sureste asiático (**Financial Times** 10 abril 1980). También alcanzaron posiciones comunes en hechos de seguridad y política exterior. Finalmente, acordaron compartir plantas industriales de motores, al activar el plan de cooperación industrial de 1976. Pero al término del año siguiente ambos acuerdos de comercio preferencial (PTA) y los proyectos industriales

de Asia, estaban claramente en problemas. Shahrir Abdul Samad, el Ministro malasio de Industria y Comercio, admitió que ASEAN tendió primero a realizar las cosas más fáciles y menos controvertidas. (**Financial Times**, 1 Dic. 1981).

Muchos creían que la cooperación industrial era la única forma de desarrollar un comercio creciente entre los países, muchos de cuyos productos existentes eran competitivos, y no complementarios, produciendo un bajo nivel de comercio intrarregional (Chee Peng Lim, 1987, 92). Pero, primero los proyectos industriales ASEAN, luego el esquema de complementación y los joint ventures diseñado para reforzarlos, se encontraron con serias dificultades. Aún un observador simpatizante, Chee Peng Lim, se vio obligado a expresar en una revista progresista, en 1987 que "el impacto de los esquemas de cooperación industrial ASEAN habían sido mínimos". La única justificación que él ofrece para perseverar es evitar describir las grandes inversiones de tiempo y recursos ya comprometidos (Chee Peng Lim, 1987, 109-110). El esquema de 1983, para coordinar las inversiones en petroquímicos y evitar la duplicación, colapsó cuando Indonesia, Malasia y Tailandia, encabezaron los mercados competitivos, todo lo cual golpeó el mercado a fines de los 80, precisamente en las condiciones de un sobresuministro global, que una cooperación más efectiva podría haber evitado (**Financial Times**, 4 octubre 1990).

Los logros en el campo del comercio interregional hasta no hace mucho eran igualmente irrelevantes. La liberación del comercio selectivo fue un objetivo a largo plazo del tratado de Bali de 1976, aunque se acordaron reducciones de tarifas de varios miles de productos. La mayoría de éstos fueron elementos bastantes triviales en el comercio intrarregional. Esto continuó a un nivel bajo el 20% del comercio internacional total de la región, excepto por un breve florecimiento entre 1982-84, obstruidos por barreras arancelarias y no arancelarias. Aún esta situación es engañosa, al restar el comercio de distribución substancial que pasa a través de Singapur y al caer cerca del 5% (**Financial Times**, 26 enero 1993). Los socios de fuera de la región continuaron apareciendo más importantes. Japón, la C.E.E. y U.S.A., juntos contabilizaban el 57% del co-

mercio en 1973, el 54% en 1985 y el 59% en 1988 (**Financial Times**, 31 julio 1988). Dentro de la región, Indonesia continuó siendo extremadamente cautelosa al exponer su sector manufacturero, vulnerable y relativamente pequeño, ante la competencia regional, mientras la rápida afluencia de la inversión directa extranjera de U.S. y Japón, reforzaron el consumo con estos mercados extrarregionales.

Hace más de una década, R.J.G. Wells señaló que aunque todos eran exportadores agrícolas, los estados ASEAN no eran competitivamente irreconciliable unos con otros. Existía una amplia oportunidad de desarrollo del arroz de Tailandia y las exportaciones de maíz a Indonesia, Malasia y Singapur, de azúcar de Filipinas y Tailandia a los otros países miembros, y de mandioca de Tailandia a Indonesia. Wells se mostró particularmente optimista acerca de las ganancias que se obtendría con la remoción de las barreras altamente proteccionista para comerciar alimentos procesados a través de los arreglos de Comercio preferencial de ASEAN (Wells, 1980). Pero una revisión de los progresos hasta mediados de los 80 sugirió que el corte arancelario en el comercio intra-ASEAN, tanto el de ítem por ítem o el general, habían sido cuidadosamente diseñados para asegurar que no provocarían impactos en la protección arancelaria para los productos domésticos (Meyanathan y Haron, 1987, 27).

Fue contra este punto de estancamiento y pensando tanto en el comercio como en la planificación industrial, es que se hicieron intentos para revivir ASEAN a fines de los 80. Estos intentos se concentraron en tres áreas principales:

1. Joint Ventures industriales.

2. Triángulos de crecimiento, combinando la tecnología y el capital de Singapur con la mano de obra barata y el terreno del sur de Malasia y la isla indonesica de Batán, según el modelo experimental de Shenzhen-Hong Kong. (**Financial Times**, 31 julio 1991).

3. Un área de libre comercio asiático (AFTA) propuesto por Tailandia en Sep. 1991 y adoptado formalmente al mes siguiente para ser establecido por un período de 15 años (**Financial Times**, 5 Sep. y 9 Oct. 1991).

Al mismo tiempo que la ASEAN fue desempolvándose en estas propuestas fami-

liares, esquemas más amplios de cooperación en el área más grande del Asia-Pacífico se discutían ampliamente. La más importante, principalmente por iniciativa australiana y apoyada por Estados Unidos, fue la propuesta para la Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) en 1989. La reunión ministerial anual que comenzó ese año reunió quince estados, incluyendo Australia, Nueva Zelanda, Canadá y los Estados Unidos. En 1991, gracias a gestiones diplomáticas se reunieron en Seúl alrededor de una misma mesa, China Popular, Taiwán y Hong Kong (**Financial Times**, 12 Nov. 1991). Pero la organización permaneció sólo como algo más que una ronda de conversaciones, con poco desarrollo institucional y sin planes para un área de libre comercio. Ha sido cada vez más claro que los Estados Unidos, por la forma que ha tratado de promover al APEC, estaba de hecho suprimiendo las aspiraciones de algunos de los estados miembros. La impaciencia de la diplomacia de los Estados Unidos en el Asia-Pacífico, comenzó a mostrarse en el vuelco del Primer Ministro Australiano Keating hacia Japón y Asia, alejándose de Estados Unidos. Algunos comentaristas pensaron que cuando la presidencia de APEC pasara de Estados Unidos a Indonesia, después de la cumbre de Seattle en Dic. 1993, Jakarta trataría de alcanzar un compromiso que establecería la CAUCUS. Económica del Sureste de Asia, más firmemente dentro del marco general de la APEC, en vez de lo que Malasia preferiría, como una extensión de ASEAN (**Financial Times** 20-7-93).

Para muchos, la principal objeción a la APEC era de ser evidentemente una herramienta de la diplomacia comercial de los Estados Unidos. Esto llevó en 1990 a una propuesta de Malasia para formar un área de libre comercio basado en ASEAN, pero incluyendo a un número de países de más al norte. Esta propuesta de un Grupo Económico del Este Asiático, EAEG, quizás incluyendo Japón, Taiwán, Corea y aún Vietnam y Hong Kong, fue rechazado por Estados Unidos que lo consideró divisionista y potencialmente aislacionista (**Financial Times** 6 de Feb. 1991). La EAEG "demarcaría una línea hacia el Pacífico" (James Backer, Secretario de Estado (**Financial Times** 5 agosto 1992).

Para el deleite de los norteamericanos,

para los cuales el comercio trans-Pacífico que ahora excede el comercio con Europa en un tercio (**Financial Times**, 5 de agosto 1992), la idea fue gentilmente rechazada por Japón (un tercio de cuyo FDI está en ASEAN) en Sept. 1991, y la CAUCUS Económica del Este Asiático sobrevive como fórmula vacía para "discutir problemas comunes" (**Financial Times**, 11 Oct. 1991).

El gobierno malasio continuó apoyándola pero no como bloque potencial, sino más bien como seguro contra el fracasado GATT. El problema era que mientras los malasios lo veían como un seguro, los Estados Unidos pensaron que probablemente traería el verdadero desastre que decían evitaría.

Pero ni el APEC ni el EAEG pueden ser considerados como megabloques en cuanto a su formación. Ni tampoco pueden ser comparados por la extensión de su cooperación e integración interna con ASEAN. La EAEG es un poco más que una táctica diplomática malograda en tanto que Japón, Corea del Sur y Taiwán, continúan enviando dos quintos de sus exportaciones a Estados Unidos. Las exportaciones intra-APEC, en proporción a las exportaciones totales de los estados miembros, han subido de 47% en 1980 a 56% en 1988, referido especialmente al flujo transoceánico e intrabloque. El tipo de comentario que ha aparecido en la prensa comercial en los últimos dos años es que esta área de Asia, como un "mercado interno" de 350 millones, se considera como algo comparable con la Comunidad Europea, tal como es, o con el NAFTA en algunos años más, lo que resulta simplemente fantástico. (Stone 1992).

¿Qué razón existía para esperar que al nuevo paquete de iniciativas ASEAN le iría mejor que en los primeros intentos? ¿Qué razón existía para esperar que EAEG y la APEC desarrollaran algo que merecerían el nombre de megabloques? ASEAN ganó al comienzo credibilidad incluyendo la situación del aceite de palma, que Tailandia al principio había buscado proteger de la producción de bajo costo de Malasia, en la lista de quince ítemes de vía rápida para reducción arancelaria, junto a materiales de construcción, bienes electrónicos intermedios y un rango de bienes manufacturados basados en materiales locales (Stone 1992). El conductor de esta liberalización, el Primer

Ministro tailandés Anand Panyarachum, al hablar en julio 1992, pensó que las oportunidades eran mejores que antes, debido a que los niveles más altos de industrialización habían hecho a las economías de sus miembros, más complementarias y ofrecían las ganancias del comercio y una competencia intensificada (Stone 1992).

Este compromiso personal de Panyarachum fue muy importante, constituyendo una fuente tanto de fortaleza como de debilidad, Tailandia había sido tradicionalmente un país con aranceles relativamente altos (**Financial Times**, Dic. 1992). También ayudó al control prometiendo un piso de 30% de arancel, para todos los bienes de los socios de ASEAN, desde el 1º de enero de 1993, como un gesto unilateral, pero comenzó a esquivarlo hacia fines del año. Así las posiciones políticas cambiaron. En septiembre de 1993, Chuan Leekpai reemplazó a Anand Panyarachum como Primer Ministro, representando a una provincia productora de aceite de palma. Una de sus primeras acciones fue realizar un estudio sobre el porqué sus predecesores habían firmado el AFTA, sin la ratificación parlamentaria. Una mayor democracia podría, al menos provocar proteccionismo, y una coalición de gobierno podría ser peculiarmente susceptible al lobbying (**Financial Times**, 4 diciembre 1992).

Desde el comienzo, una de las razones principales para considerar cuidadosamente en el resurgimiento de ASEAN, había sido la posibilidad de que fuera sólo una parte de la fase final de la ronda de negociaciones GATT-Uruguay. La conclusión nominalmente exitosa de la ronda, no disipó completamente tales dudas. La respuesta Malasia-EAEG fue una respuesta explícita a la evasión de la ronda uruguaya en Dic. 1990 (**Financial Times**, 6 Feb. y 19 de julio 1991). Los miembros de ASEAN temieron un empeoramiento de las restricciones comerciales de Estados Unidos y de la CEE. También, temieron que una futura venta de pequeñas industrias de la CEE al Japón podría involucrar también a las economías del sureste asiático como lugares principales de manufactura controlados por ese país. Además, estaban preocupados por la posición de la CEE acerca de los textiles, deseando el prometido término de arreglo de la multifibra y la competencia de Portugal y de otros productores bara-

tos. Los textiles han contabilizado en los últimos años un cuarto de las exportaciones de ASEAN a la CEE. Finalmente, los estados ASEAN se han preocupado acerca del continuo acceso a la CEE de vehículos diseñados en Japón y producidos en Tailandia y Malasia (Weiss 1991). Stone también se refiere al regionalismo como una forma de seguro en caso de que el sistema GATT completo se desembrollara (Stone 1992). Langhammer admite que ésta es una opción atractiva, especialmente para los países menos desarrollados adyacentes a los países desarrollados (por ejemplo México), pero se pregunta si es un seguro contra una posible falla o un bluff para evitar lo que se percibe como un colapso evitable de multilateralismo (Langhammer, 223).

El empuje al libre comercio, convincente al comienzo, es menor luego de tres años. La credibilidad disminuyó como lo demostró el éxito del plazo europeo de 1993 para incentivar a los inversionistas privados. La ronda de negociaciones GATT terminó en algún tipo de éxito nominal, pese a lo que significaría en los primeros cinco años, aún se mantiene poco claro. En estas indeterminadas circunstancias varias naciones pertenecientes a ASEAN están mirando más allá de la región, mientras actúan de manera crecientemente proteccionista con sus estados socios.

Esto proporciona una posible interpretación de la visita en 1991, del Primer Ministro malasio a Brasil y su propuesta de relaciones más estrechas con Sudamérica (**Financial Times**, 19 Jul. 1991). Desde 1990, Malasia apareció buscando mercados en China y Vietnam, mientras se movía para proteger su economía local. Algunos aspectos de la política comercial tailandesa e indochina estuvieron abiertos a la misma interpretación (**Financial Times**, Dic. 1990). Nuevas evidencias de un seguro extra-regional por parte de Tailandia, se encuentra en sus políticas de infraestructura e inversiones. Se ha propuesto un camino a través de Laos hacia China, usando el puente actualmente en construcción y que cruza el Mekong cerca de la frontera de Tailandia. Con más del 40% del total de acciones, Tailandia es el inversionista extranjero más grande en Laos, fuertemente representado en el comercio y en la banca (**Financial Times**, 11 agosto 1993).

Probablemente se puede decir que la

ASEAN ha sobrevivido. Actualmente parece ser menos que la suma de sus muy exitosos componentes. Un persuasivo análisis recientemente hecho por Soogil Young atribuye el crecimiento del comercio interregional en el Este Asiático al dinamismo de las economías nacionales individuales. Esto es ampliamente respaldado por las políticas comerciales globalizadas de Norteamérica y del Este Asiático mismo (Young 1993). Existe poca evidencia que un grupo más estrecho de los estados de ASEAN obtengan cualquier logro económico sustancial a su favor, no importando cuán útil hayan sido las constantes relaciones políticas entre sus estados miembros. Su directriz económica a largo plazo permanece insegura en el mundo de la post Guerra Fría, a medida que China prospera y los antiguos tabúes comerciales se desvanecen. Ciertamente no se puede considerar un bloque sin mencionar un megabloque a la par con NAFTA y sin mencionar a la CEE, ni tampoco puede considerarse de esta manera al área más ancha del Asia-Pacífico, bajo el alero de tanto la APEC como la EAEG. Irónicamente, el surgimiento del comercio intra-asiático parece haber ocurrido a pesar de los movimientos vacilantes hacia una cooperación final.

BIBLIOGRAFIA

- Arndt, H.W., and Ross Garnant (1979). "ASEAN and the Industrialization of East Asia". *Journal of Common Market Studies*, 17, 3 (March).
- Avramov, Smilja (1979). "The Evolution of ASEAN". *Review of International Affairs (Belgrade)*, 30, 698 (May).
- Barraclough, Geoffrey (1964). *An Introduction to Contemporary History*. London: C.A. Watts.
- Lim, Cheng Peng (1987). "ASEAN Co-operation in Industry: Looking Back and Looking Forward". In Noordin Sopiee, et al., eds. *ASEAN at the Crossroads*, 91-138.
- Fifield, Russel H. (1979). "ASEAN: Image and Reality". *Asian Survey*, 19, 12 (December).
- Kennedy, Paul (1987). *The Rise and Fall of the Great Powers* (New York).
- Kroef, Justus M. van der, (1978). "ASEAN Security and Development: some Paradoxes and Symbols". *Asian Affairs*, 9 (Old Series 65), 2.
- Langhammer, Rolf J. (1992). "The Developing Countries and Regionalism". *Journal of Common Market Studies*, 30, 2 (June).
- Leifer, Michael (1978). "The Paradox of ASEAN: a Security Organization without the Structure of an Alliance". *The Round Table*, 271, 261-8.
- Melchor Jr., Alejandro (1978). "Assessing ASEAN's Viability in a Changing World". *Asian Survey*, 18, 4.
- Pauker, Guy J. (1979). "The ASEAN Energy Scene in Global Perspective". *Asian Survey*, 19, 6 (June) 627-38.
- Simon, Sheldon W. (1979). "China, Vietnam, and ASEAN: the Politics of Polarization". *Asian Survey*, 9, 12.
- Sopiee, Noordin, Chew Lay See, *ASEAN at the Crossroads: Obstacles, Options & Opportunities in Economic Co-operation*. Institute of Strategic and International Studies, Kuala Lumpur.
- Stone, Eric (1992). "Trading on ASEAN's Future". *Asian Business*.
- and Lim Siang Jin, (1987). "Another "Single Market". *Asian Business*.
- Weiss, Julian (1991). "ASEAN Intraregional Trading in Food and Agricultural Crops: the Way Ahead". *Asian Survey*, 20, 6, 661-72.
- Wells, R.J.G. (1980). "East Asia as a Regional Force for Globalism". In Kym Anderson and Richard Blackhurst, eds, *Regional Integration and the Global Trading System* (Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 1993), 126-44.
- Young, Sooil (1993).