



Informe sobre las Relaciones Económicas de América Latina y el Caribe con Asia-Pacífico. Sección II

Autor: **Sistema Económico Latinoamericano**

Marzo 1999

Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA)

Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (BID-INTAL)

www.asiayargentina.com

E-mail: contactenos@asiayargentina.com

EVALUACION DE LA LIBERALIZACION COMERCIAL DEL APEC Mari Pangestu (CSIS, Indonesia) (i)

(i) Mari Pangestu es Coordinadora del Foro de Política Comercial del PECC y Directora Ejecutiva del Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales, CSIS, de Jakarta, Indonesia. El presente documento trata sobre las Perspectivas del Plan de Acción de Manila para el APEC (PECC, Instituto Filipino para Estudios sobre el Desarrollo y la Fundación Asia, Manila, 1996). Fue presentado en la MESA REDONDA DE APEC 1997: APEC - MANTENIENDO EL IMPULSO, organizada por el Instituto de Estudios del Sudeste Asiático-ISEAS, el 6 de agosto de 1997, en Singapur.

Abstract

INTRODUCCION

HACIA UN MARCO ESTRUCTURAL DE EVALUACION DE LOS PLANES DE ACCION INDIVIDUALES DE APEC

Definición de los objetivos y referencias del libre comercio

Valor agregado del APEC: ¿qué cuenta?

EVALUACION DEL PLAN DE ACCION DE MANILA PARA APEC (MAPA) DE 1996:

LIBERALIZACION DEL COMERCIO DE BIENES

Antecedentes: Las economías APEC van por buen camino

PRINCIPALES ASPECTOS DEL PLAN DE ACCION DE MANILA PARA APEC (MAPA)

Aranceles: por buen camino y hacia adelante

Barreras no arancelarias

Un régimen comercial más transparente

LOS RETOS FUTUROS

La liberalización pendiente

OTROS DESAFIOS: PRONTA LIBERALIZACION SECTORIAL Y VOLUNTARIA

CONCLUSIONES

Referencias bibliográficas

Abstract

The goals set in Bogor for free trade and investment in the area for the year 2010/2020 have in turn led to the formulation of the objectives for trade liberalization and investment. Nonetheless, there is still the matter of defining how these objectives will be attained. The APEC process is just beginning, and therefore different aspects concerning comparability, modality and the manner in which the liberalization "bicycle" will continue to be peddled must too be determined. In order to meet these objectives, individual as well as collective actions plans will be required, based on the nine principles wrought in Osaka. In the case of trade liberalization, the principles that are perhaps most important include scope, non-discrimination, comparability, simultaneous progress and continued progress and flexibility, in addition to the principle based on the implicit need for voluntary and unilateral actions.

This chapter summarizes some of the most recent and enduring work that the Trade Policy Forum (TPF) of the Pacific Economic Cooperation Council has undertaken in the realm of trade liberalization, with special emphasis on trade in goods. Furthermore, we will reveal some of the results and ideas that emerged from the evaluation of the Individual Action Plans (IAPs) carried out by PECC.

INTRODUCCION

Las metas fijadas en Bogor sobre libre comercio e inversiones en el área para el año 2010/2020 han establecido los objetivos de la liberalización del comercio y las inversiones. No obstante, queda aún por definir cómo se alcanzarán estos objetivos. El proceso del APEC apenas se está iniciando, por lo que todavía deberán definirse los distintos aspectos referentes a la comparabilidad, modalidad y la forma en que se mantendrá rodando continuamente la "bicicleta" de la liberalización. Los objetivos habrán de alcanzarse a través de planes

de acción individuales y colectivos, fundamentados en los nueve principios establecidos en Osaka. En el caso de la liberalización del comercio, los principios más importantes probablemente sean los de alcance, no discriminación, comparabilidad, progreso simultáneo y progreso continuo y flexibilidad, además del principio de la necesidad sobreentendida de acciones voluntarias y unilaterales.

En este capítulo se resumen algunos de los trabajos más recientes y permanentes que el Foro de Política Comercial (TPF) del Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC) ha emprendido en materia de liberalización del comercio, con particular énfasis en el intercambio de bienes. Además, revelaremos algunos de los resultados e ideas que surgieran de la evaluación de los Planes de Acción Individuales (IAP) que realizara el PECC en 1996.

HACIA UN MARCO ESTRUCTURAL DE EVALUACION DE LOS PLANES DE ACCION INDIVIDUALES DE APEC

Definición de los objetivos y referencias del libre comercio

Valor agregado del APEC: ¿qué cuenta?

Definición de los objetivos y referencias del libre comercio

A fin de que la liberalización unilateral y voluntaria en el seno de APEC goce de credibilidad y evolucione continuamente, deberían cumplirse de manera fiel y oportuna ciertos objetivos clave. Para lograrlo, los planes de acción deberían contar con:

- objetivos definidos y depuración continua de los mismos;
- plazos claros en la medida de lo posible, a fin de evitar descuidos y reincidencias (en aquellos casos en que la mayoría de las acciones ocurren en los últimos años antes del vencimiento del plazo); y
- un marco de referencia que permita comparar y evaluar el progreso logrado, puesto que esto es el quid del mecanismo de presión de grupo. Dicho marco, a su vez:
 - debe basarse necesariamente en ciertos elementos de referencia, tales como los compromisos de la Ronda Uruguay (RU), el avance del proceso de liberalización en otras economías (es decir, la presión de grupo) y el progreso de la liberalización en el marco de los acuerdos regionales, y
 - debe tener presente que, dada la diversidad interna de APEC, sus miembros arrancan desde puntos de partida sumamente distintos. Por ejemplo, la apertura insuficiente de un área en particular podría significar que la misma constituye un sector "sensible" para dicha economía. Sin embargo, también podría significar que dicho sector ya se encuentra sumamente abierto.

El Plan de Acción de Manila para APEC (MAPA) ya constituye el inicio de esta labor, pero, como se desprende de este análisis, será necesario profundizar mucho más en el esfuerzo de definir y refinar este marco de referencia y de emprender dicha labor transparente, a fin de garantizar que la información sea oportuna y accesible.

A primera vista, la definición de libre comercio parece sencilla en el sentido de que significa la eliminación de todas las barreras fronterizas arancelarias y no arancelarias (BNA). Sin embargo, las interpretaciones abundan. La reducción de aranceles a veces puede significar aranceles de 0 a 5 por ciento, tal como en el caso del Área de Libre Comercio de la ASEAN (AFTA).

Además, está el tema del alcance, medición y disponibilidad de datos sobre aranceles y barreras no arancelarias. La supresión de todas las barreras no arancelarias requiere una definición aplicable de las mismas. Además, deberá determinarse si se optará por una definición general como la del Sistema de Análisis e Información Comercial (TRAINS)⁽¹⁾ de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) o si sólo se incluirán por barreras no arancelarias las congruentes con lo establecido por la Organización Mundial de Comercio (OMC) y si se permitirán exclusiones permanentes o temporales de las BNA. Como parte de su plan de acción colectivo (CAP), el Comité de Comercio e Inversión de APEC ha sido encomendado con la tarea de añadir barreras no arancelarias a su base de datos arancelarios, lo que, una vez llevado a cabo, terminará definiendo las barreras no arancelarias. Asimismo, existen problemas inherentes en materia de medición y datos. La base de datos arancelarios de APEC no es accesible ni de fácil manipulación, por lo que no existe en la actualidad datos arancelarios únicos, completos y comparables para todos los países miembros de APEC. Todavía resulta necesario recurrir a otras bases de datos tales como TRAINS de la UNCTAD y estadísticas nacionales de los países. Tal como hemos recalado en el PECC (1995a), contar con datos accesibles y oportunos resulta imperativo para poder evaluar impedimentos y, a la larga, dar cumplimiento a la tarea de evaluación y revisión del avance en el proceso de liberalización.

Otro aspecto que se planteó fue el de si la totalidad de los miembros debía aspirar a alcanzar la misma meta del libre comercio, lo que tendría sentido al aplicarse el principio de comparabilidad, o si más bien debía permitirse a cada miembro definir cuál es su meta final, dado el entendimiento implícito del concepto de liberalización voluntaria y voluntaria concertada.

Otro problema que salió a relucir fue el referente a la definición de países desarrollados y en desarrollo, puesto que sus fechas finales para el logro del objetivo de liberalización difieren. El asunto estriba en determinar en qué momento se mide esta condición. Es decir, si al comienzo del proceso (1 de enero de 1997) o en el transcurso del tiempo (es decir, si un país en desarrollo se convierte en desarrollado antes del año 2010, ¿significa esto que el país tiene que alcanzar su meta del libre comercio en el año 2010 o en el 2020?. La meta de la liberalización se cumpliría mejor si se adoptara esta última definición. A los fines de esta evaluación, PECC (1996b), a la larga definió el libre comercio como una condición de aranceles de cero por ciento y utilizó esta última definición de países desarrollados y países en desarrollo para determinar cuando un país debe cumplir con los objetivos establecidos en Bogor: 2010 ó 2020.

También se analizó la selección de una referencia adecuada para evaluar el avance de la liberalización entre las siguientes posibilidades: Compromisos de la Ronda Uruguay, avance del proceso de liberalización de otras economías y progreso basado en el nivel actual de impedimentos. En este sentido, se enfrentaron dificultades significativas en lo que respecta a las posibilidades de medición y comparación, la falta de datos y los distintos puntos de partida.

Valor agregado del APEC: ¿qué cuenta?

Durante el primer año de la instrumentación de los planes de acción (en 1996), surgieron varios problemas e interrogantes. El primero de ellos fue cómo evaluar el valor agregado del proceso APEC en los planes de acción individuales y colectivos (PECC, 1996b) o lo que, de acuerdo a Bergsten (1997), se conoce como "lo que 'cuenta' como contribución de APEC al proceso". Durante 1996, las deliberaciones que sostuvieron expertos en política comercial del Foro de Política Comercial (TPF) condujeron a la identificación de tres maneras posibles de identificar el "valor agregado" de APEC:

- Ronda Uruguay u OMC Ampliados: medidas que van más allá de los compromisos establecidos en la Ronda Uruguay o en la OMC;
- Subregional Ampliado: medidas que van más allá de los compromisos adquiridos por los miembros con otros arreglos subregionales (TLCAN, AFTA, etc.); y
- Acciones unilaterales que no se adoptarían de otra manera: medidas que encabezan los programas de liberalización diseñados por los miembros.

No obstante, aplicar estos conceptos resultó ser un proceso nada sencillo. Ya que es imposible determinar si alguno de estos tres tipos de acciones es producto total o parcialmente de APEC o si no tiene nada que ver con el mismo. La pertinencia de APEC varía según la política y el país. Por ejemplo, Indonesia presionó para que se aprobaran cambios nuevos y enmendados en materia de legislación sobre patentes y marcas en respuesta a los compromisos adquiridos recientemente mediante los compromisos sobre aspectos de derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC), en lugar de esperar hasta el vencimiento del plazo en el año 2000 según se establece en sus planes de acción individuales (es decir, OMC Ampliada). Sin embargo, un análisis más detallado indica que esto no se relaciona en lo absoluto con el APEC y obedeció a consideraciones prácticas de aprobar la legislación antes de las elecciones y ofrecer tiempo suficiente para prepararse a las instituciones ejecutoras, entidades encargadas de velar por el cumplimiento de la ley y recursos humanos antes del año 2000. Las leyes debían aprobarse o enmendarse antes de las elecciones y antes que los nuevos miembros del parlamento estuviesen ocupados con las nuevas directrices gubernamentales en 1997. Otro ejemplo es la liberalización del régimen de inversiones de Indonesia en 1994 (unilateral ampliado) influyó el hecho de que este país fue sede del APEC dicho año, no podría afirmarse que la liberalización se produjo como consecuencia solamente de APEC.

De igual modo, cómo podemos identificar el componente APEC o las reducciones iniciales de Osaka frente a lo que habría ocurrido. Por ejemplo, muchas de las acciones incluidas en las reducciones iniciales y los planes de acción individuales de Osaka en 1995 también se vieron influenciadas por las iniciativas subregionales e individuales tomadas por los miembros en materia de desregulación, como: el anuncio hecho por Indonesia sobre un cronograma de reducciones abruptas en sus aranceles para todos sus socios comerciales, lo cual generalizó un subconjunto de su cronograma para el AFTA (AFTA Ampliada y unilateral ampliado); las reducciones arancelarias unilaterales aplicadas por China en 1995; y, más recientemente, el cronograma de reducciones arancelarias anunciado por primera vez por Filipinas en 1996, cuando fue sede de APEC.

También es cierto en esta fase que la mayoría de los miembros de APEC consideran que los ofrecimientos presentados en los planes de acción individuales se basan en el principio de la no discriminación, lo que se interpreta como aplicación "incondicional de la cláusula de NMF". En vista de que los beneficios del ofrecimiento se confieren tanto a los integrantes de APEC como a los países no miembros, no tienen que establecer una distinción entre ofrecimientos APEC de liberalización y otras ofertas de liberalización.

¿Deberíamos también preocuparnos por el camino a seguir para llegar a los objetivos indicativos de liberalización?. Existen tres posibilidades: en línea recta = liberalización progresiva; concentración en fase inicial = liberalización acelerada en sus inicios; concentración en fase final = no se produce liberalización sino al final. La primera y segunda posibilidad probablemente representan más ganancias para un país y el comercio mundial que el modelo de concentración en fase final, presentándose quizás también diferencias en los efectos dinámicos según sea el sector en cuestión. A la larga, se trata también de una consideración de economía política y depende de si el asunto se está analizando desde la óptica del productor o del consumidor.

Dadas todas las consideraciones y dificultades anteriores (PECC, 1996b), el marco de evaluación se basó en las siguientes premisas:

- No se requiere aún una definición estricta de libre comercio, será difícil e inútil tratar de que haya un consenso en torno a una definición, excepto a manera indicativa.
- No resulta particularmente útil separar la parte del valor agregado de APEC del esfuerzo de liberalización; por el contrario, se deberá evaluar el resultado total que arroje el conjunto de los esfuerzos de liberalización.
- Se trata de definir el grado de progreso que se está logrando para llegar a una meta indicativa de libre comercio en la región (en lugar de hacer énfasis en cuán lejos se encuentra APEC de la meta indicativa), y
- Para permanecer en el campo comercial, es importante adherirse al principio de paralización o no introducir nuevas medidas.

En otras palabras, la premisa es que los distintos esfuerzos de liberalización son sinérgicos y complementarios y se ajusta más a la prueba más débil que propone Lawrence Krause, según la cual se analizan los resultados globales que arrojan los cuatro procesos (multilaterales, regionales, subregionales y unilaterales) sobre algunas medidas claras de apertura comercial. En 1996 PECC (1996b) hizo un primer intento por evaluar los planes de acción anunciados en 1996. Su intención era contribuir a suministrar los medios para comparar los grados de progreso y sentar las bases de cómo la presión del grupo puede hacerse efectiva.

Es importante pensar en la manera en que pueda hacerse funcionar el modelo de presión de grupo. Un componente importante y particular de APEC es el mecanismo de consulta, revisión y modificación que ejerce presión de grupo con el propósito de lograr la aplicación y consiguiente mejora de las iniciativas voluntarias unilaterales y colectivas. Este proceso habrá de iniciarse en 1997, y se suscitará un gran interés en torno a la manera en que operará. Una condición necesaria para que tenga éxito consiste en el establecimiento de un sistema verosímil y autoritario de evaluación, cuyo diseño constituye uno de los retos que enfrenta APEC y constituye el núcleo del modelo de presión de grupo.

APEC tiene a su cargo la tarea de revisar la aplicación y comparabilidad de los planes de acción en 1997. Para ello, se han identificado tres modalidades posibles: la autoevaluación por parte de las economías de los países miembros, las "consultas" informales entre las economías de los países miembros a objeto de mejorar entre sí sus planes de acción individuales y la búsqueda de aportes externos e independientes que podrían resultar "de utilidad". Los países suelen mostrarse renuentes a ser examinados y supervisados oficialmente por entidades externas, pero las evaluaciones independientes que efectúan las distintas entidades y redes externas serán cruciales en el ejercicio de la presión de grupo. (Ver a continuación un resumen sobre un ejercicio de ese tipo realizado por PECC [1996b]).

Cuadro 1
Aranceles promedio no ponderados de las economías del APEC,
1988-1996 (porcentajes)

	1988	1993	1996
Australia	15,6	9	6,1
Brunei	3,9	3,9	2
Canadá	9,1	8,8	6,7

Chile	19,9	14,9	10,9
China	40,3	37,5	23
Hong Kong	0	0	0
Indonesia	20,3	17	13,1
Japón	7,2	6,5	9
Corea	19,2	11,6	7,9
Malasia	13	12,8	9
México	10,6	12,8	12,5
Nueva Zelanda	15	8	7
Filipinas	27,9	23,5	15,6
Singapur	0,4	0,4	0
Taipei Chino	12,6	8,9	8,6
Tailandia	40,8	37,8	17
Estados Unidos	6,6	6,6	6,4
Promedio	15,4	12,9	9,1

Fuentes: 1988 y 1993 datos de PECC (1995^a); datos de 1996 de UNCTAD (1996) y de los Planes de Acción Individuales de APEC.

EVALUACION DEL PLAN DE ACCION DE MANILA PARA APEC (MAPA) DE 1996: LIBERALIZACION DEL COMERCIO DE BIENES

Antecedentes: Las economías APEC van por buen camino

El MAPA comprende un conjunto de iniciativas voluntarias y unilaterales, así como iniciativas colectivas en materia de liberalización y facilitación del comercio y las inversiones. Dicho enfoque parte de la premisa según la cual los beneficios de la liberalización serán mayores y, por ende, el ritmo de la liberalización más rápido, si su ámbito es más amplio. Los miembros de APEC están trabajando en pro de esta meta a través de los esfuerzos simultáneos de sus propios planes de acción. Pero, además, las acciones concertadas que emprendan los gobiernos de APEC mejorarán la capacidad colectiva de este grupo para dirigir los esfuerzos de la liberalización global.

Antecedentes: Las economías APEC van por buen camino

En general, se ha producido un avance rápido y una liberalización continua de las barreras arancelarias y no arancelarias en los frentes multilateral, unilateral y subregional. El progreso en el seno de APEC debería ser considerado parte de todo este proceso y progreso general.

Los miembros de APEC han estado reduciendo los aranceles y el número de las barreras no arancelarias en virtud de sus programas unilaterales de reforma y desregulación desde el nacimiento de APEC en 1989.

Por consiguiente, el nivel promedio de aranceles (no ponderados) entre 1988 y 1996 se ha reducido en casi la mitad, al disminuir de 15 a 9 por ciento (Cuadro 1). Muchas economías como la de Corea, Chile, China, Tailandia y Filipinas experimentaron un descenso abrupto en sus niveles arancelarios promedio. Actualmente, 14 países miembros poseen niveles arancelarios promedio inferiores a 15 por ciento, estando la mayoría por debajo del 10 por ciento y tres miembros incluso cerca de cero por ciento. El Recuadro 1 y el cuadro 1 resumen el rango de los aranceles promedio actuales de los países miembros del APEC.

Se han producido reformas unilaterales que han aminorado significativamente la incidencia de las barreras no arancelarias en las importaciones de los países de APEC durante el período 1988–1993. En el caso de APEC

en general, la incidencia de las barreras no arancelarias se ha reducido en casi la mitad al pasar de 9 a 5 por ciento de cobertura durante este período (2).

Recuadro 1
Rango de Aranceles Promedio Actuales (no ponderados y aplicados)
• Por encima del 15 por ciento: China, Papua Nueva Guinea, Tailandia y Filipinas
Entre 10 y 15 por ciento: Chile, Indonesia y México
Entre 5 y 10 por ciento: Australia, Canadá, Japón, Corea, Malasia, Nueva Zelandia, Taipei Chino y Estados Unidos
Cero o cerca de cero: Brunei, Hong Kong y Singapur

En el caso de algunas economías de APEC, tales como las de Australia, Chile, Indonesia, Nueva Zelandia y Singapur, la disminución de la protección no arancelaria ha sido considerable y prácticamente ha sido eliminada. Por ejemplo, para 1995, las cinco economías principales de la ASEAN habían reducido el uso de licencias y restricciones de importación hasta el grado en que éstas no representaban más de 2 ó 3 por ciento de todos los renglones arancelarios en el caso de Indonesia, Malasia, Filipinas y Tailandia y eran prácticamente inexistentes en el caso de Singapur (PECC 1995b).

Los compromisos de la Ronda Uruguay han complementado el proceso permanente de liberalización unilateral de aranceles y disminución de las barreras no arancelarias y han permitido concretar dichas reformas mediante la consolidación de aranceles. La reducción arancelaria planteada en la Ronda Uruguay comprende reducciones equivalentes durante cinco años de los aranceles industriales a partir del mes de enero de 1995. Los compromisos darán lugar a una disminución de 38 y 20 por ciento de los aranceles industriales promedio para los países desarrollados y en vías de desarrollo, respectivamente. El rango de reducciones arancelarias que han propuesto los miembros de APEC en la Ronda Uruguay oscila desde cero hasta prácticamente 60 por ciento (PECC, 1995b). Asimismo, existe la transformación a aranceles de diversas barreras no arancelarias que afectan al sector agrícola y la reducción de dichas barreras, conjuntamente con otros aranceles agrícolas, hará que los aranceles agrícolas promedio disminuyan en un 36 por ciento en el transcurso de 6 años en el caso de los países desarrollados y en 24 por ciento a lo largo de 10 años en el caso de los países en desarrollo. Otro de los logros importantes de la Ronda Uruguay fue el incremento en el número de tasas arancelarias consolidadas. Esto resulta particularmente importante para los países en desarrollo. Existen varios países en desarrollo miembros de APEC, tales como Chile, Corea, México y Papua Nueva Guinea, que optaron por reducir sus tasas consolidadas y/o incrementaron sus consolidaciones arancelarias de manera que el porcentaje de aranceles consolidados de las importaciones se ha tornado amplio. De hecho, entre 80 y 90 por ciento de los renglones arancelarios de Indonesia, Chile, México, Corea y Malasia ahora está consolidado, aunque no necesariamente a las tasas aplicadas.

De acuerdo a la Ronda Uruguay, un logro importante fue también la eliminación o reducción de barreras no arancelarias y subsidios en varias áreas importantes, tales como:

- la eliminación de Restricciones Voluntarias a las Exportaciones (RVE) y acuerdos organizados de comercialización (AOC) para finales de 1999;
- la eliminación progresiva de las cuotas bilaterales impuestas a los productos textiles y prendas de vestir en tres etapas durante un período de diez años; y
- la ampliación de la lista de subsidios prohibidos en el comercio no agrícola, a fin de dar cabida no solamente a los subsidios a las exportaciones, sino también a los subsidios a los bienes nacionales que se estima distorsionan el comercio.

Estudios realizados sobre el impacto potencial de la reducción estimada demuestran que la cobertura de las barreras no arancelarias en el área de las exportaciones procedentes del Este Asiático y destinadas hacia los mercados desarrollados debería reducirse desde casi 20 por ciento, nivel registrado antes de la Ronda Uruguay, a aproximadamente 4 por ciento. Las BNA sobre las exportaciones para muchas economías en desarrollo miembros de APEC caerán dramáticamente, lo cual permite destacar la importancia que reviste la instrumentación de los compromisos adquiridos en la Ronda Uruguay para las economías de APEC (Low y Yeats, 1995).

Los esquemas de integración regional, tales como el Acuerdo para Estrechar las Relaciones Económicas entre Australia y Nueva Zelandia (CER), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y el

Area de Libre comercio de ASEAN (AFTA) también han promovido una disminución de las barreras proteccionistas. Los aranceles y las restricciones cuantitativas desaparecieron completamente para el mes de julio de 1990 entre Australia y Nueva Zelandia en virtud del acuerdo comercial bilateral entre Australia y Nueva Zelandia (CER). El TLCAN eliminará todos los aranceles del comercio bilateral entre Estados Unidos y Canadá para el mes de enero de 1998 y suprimirá progresivamente dichas restricciones en un lapso de 15 años en el comercio de México con Canadá y Estados Unidos. En el caso de AFTA, el calendario acelerado implica que deberá alcanzarse la meta de contar con aranceles comprendidos entre el 0 y el 5 por ciento para el año 2003. En virtud de este acuerdo, las restricciones cuantitativas deberán eliminarse en el transcurso de los cinco años siguientes a la inclusión de cada producto en la lista de reducciones arancelarias.

PRINCIPALES ASPECTOS DEL PLAN DE ACCION DE MANILA PARA APEC (MAPA)

Aranceles: por buen camino y hacia adelante

Barreras no arancelarias

Un régimen comercial más transparente

Los miembros de APEC han reforzado estas tendencias de liberalización, garantizando un régimen comercial transparente a través de sus planes de acción individuales y colectivos. En el MAPA, los aspectos más destacados en relación con los aranceles y las barreras no arancelarias son:

- el progreso en la definición de las metas de Bogor en materia de reducción de aranceles hacia objetivos con niveles específicos;
- la existencia de cronogramas que, en el caso de algunas economías, son más ambiciosos que los plazos de Bogor;
- los compromisos que trascienden los adquiridos en la Ronda Uruguay para algunas economías;
- el amplio apoyo para culminar las negociaciones del Acuerdo sobre Tecnología Informática (ITA);
- una iniciativa de reducción de las barreras no arancelarias, incluyendo metas y cronogramas; y
- una mayor transparencia a través de:
- la creación de una base de datos de APEC sobre aduanas y aranceles aplicados que se encontrará disponible en 1997, y
- la elaboración de una lista de barreras no arancelarias identificadas para 1998.

Aranceles: por buen camino y hacia adelante

Todas las economías APEC se encuentran transitando por el camino correcto que las conducirá hacia la meta de Bogor y las reducciones arancelarias se están produciendo, en la mayoría de los casos, de manera más rápida y profunda de lo previsto en los compromisos adquiridos en la Ronda Uruguay.

El Gráfico 1 muestra la tendencia que siguió cada economía miembro del APEC en materia de reducciones arancelarias. La línea del plan de acción individual (IAP) refleja los compromisos combinados que se han asumido en los planes de acción individuales anunciados en Manila, las reducciones iniciales que se ofrecieron en Osaka y demás medidas unilaterales. Por su parte, la línea de la Ronda Uruguay (UR) refleja los compromisos adquiridos en dicha ronda, mientras que la línea Bogor muestra la tendencia que va desde los compromisos asumidos por los miembros de APEC hasta un objetivo indicativo de cero según los plazos de Bogor. Evidentemente, éste no constituye el único camino posible para llegar a la meta de Bogor, pero representa una de las opciones y brinda un ejemplo de cómo los planes de acción individuales pueden cuantificarse y compararse.

Cuando se compara la tendencia del plan de acción individual con la línea indicativa de Bogor, unas cuantas economías podrían calificarse de "campeonas". Ellas son:

- aquellas economías que ya poseen aranceles bajos y se encuentran en o cerca de la meta indicativa de Bogor de cero para 1996 – Hong Kong, Brunei y Singapur (Hong Kong y Singapur también se comprometieron a consolidar de forma permanente sus aranceles en cero); y
- las economías que se han comprometido a reducir considerablemente sus aranceles, de manera que las líneas correspondientes a sus planes de acción individuales (que comprenden compromisos unilaterales, las reducciones iniciales de Osaka y los compromisos de los planes de acción individuales) quedan por debajo de la línea de Bogor – Chile, China, Indonesia y Filipinas.

En el caso de los miembros de la OMC, el Gráfico 1 muestra de manera general que la liberalización unilateral y la liberalización unilateral concertada que se produjeron como parte de los procesos de reforma de los miembros, así como las iniciativas emprendidas en los últimos años en cumplimiento de lo establecido en APEC, han constituido un impulso más fuerte para la reducción arancelaria que la Ronda Uruguay. Esto resulta particularmente obvio en el caso de aquellas economías que no ofrecieron reducciones arancelarias pero cuentan con tasas consolidadas que son muy superiores a sus tasas aplicadas (tales como Indonesia, Chile y México). Cabe destacar también que dos miembros que no pertenecen a la OMC, a saber, China y Taipei Chino, han decidido voluntariamente seguir el camino de la liberalización, y que Japón y Canadá han acelerado el cumplimiento de los compromisos que adquirieron en la Ronda Uruguay en dos y un año, respectivamente.

Resulta de suma importancia definir una meta para determinar si las economías miembros de APEC van por buen camino. Más aún, el Gráfico 1 implica que transitar por el camino correcto hacia las metas de Bogor o ser campeones significa que se están reduciendo progresivamente los aranceles y no que se está retornando a niveles superiores de aranceles consolidados o que se está deteniendo el proceso de reducción. Esto subraya la importancia del compromiso de paralización, establecido en la Declaración de Bogor, a fin de asegurar que los miembros de APEC prosigan en el camino de Bogor. La reducción de los niveles consolidados también servirá para que se cumpla el proceso de reducción arancelaria.

El Gráfico 1 ofrece un panorama indicativo y un ejemplo sencillo de cómo podría efectuarse una evaluación y revisión independiente, basada en los datos aportados por los programas de acción individuales y otras fuentes publicadas. Si bien la disponibilidad de datos en APEC ha mejorado considerablemente en virtud del objetivo de transparencia, la realidad es que resulta difícil obtener datos comparables, lo que a su vez limita las posibilidades de efectuar evaluaciones exhaustivas.

Más específicamente, los compromisos en materia de reducciones arancelarias actuales o proyectadas están contenidos en 17 de los 18 planes de acción individuales de los miembros de APEC y las reducciones iniciales de Osaka, algunos de los cuales son de amplio alcance y nueve de los cuales son "OMC Ampliada" o van más allá de los compromisos de la Ronda Uruguay. De los 17, sólo 5 no ofrecieron ninguna liberalización adicional a sus ofrecimientos de Osaka. Así, por ejemplo, Estados Unidos no ofreció ninguna reducción arancelaria superior a sus compromisos actuales, ya que sus aranceles promedio son de por sí bajos.

Asimismo, se tiende cada vez más a incluir un cronograma con plazos para las reducciones arancelarias, incluso aquellas anunciadas como parte de los planes de acción individuales y las reducciones iniciales de Osaka. En efecto, cinco miembros establecieron claramente que su meta del libre comercio era llegar a niveles arancelarios cero o cercanos para el año 2010, 2020 o antes. Evidentemente, muchas economías también se han comprometido a reducir sus aranceles en virtud de los compromisos adquiridos en la Ronda Uruguay.

También existen ejemplos de economías que han presentado un cronograma independiente con plazos para reducir los aranceles máximos en sectores sensibles, tales como textiles y prendas de vestir (Australia, Canadá, Japón y México), vehículos automotores (Australia, Indonesia y Corea) y productos agrícolas específicos (Australia: quesos, y México: carne de res).

Los planes de acción brindaron un amplio apoyo a la culminación de las negociaciones del Acuerdo sobre Tecnología Informática (ITA). Cuatro economías ofrecieron específicamente en sus planes individuales suscribir dicho Acuerdo y eliminar los aranceles que pesan sobre los productos de tecnología informática para el año 2000 (Canadá, Japón, México y Estados Unidos). Si bien no hay un plan de acción colectivo formal para respaldar esta oferta, sí se apoyó la reducción arancelaria en productos de tecnología informática en las más altas esferas, puesto que los Líderes solicitaron que "la Conferencia Ministerial de la OMC suscriba un acuerdo de tecnología informática que elimine considerablemente los aranceles para el año 2000, reconociéndose la necesidad de flexibilidad a medida que prosiguen las negociaciones de Ginebra".

Finalmente, se logró un acuerdo en materia de tecnología informática en la Reunión Ministerial de la OMC de Singapur en el mes de diciembre de 1996 y prácticamente se han completado las negociaciones en Ginebra sobre las listas finales de productos y cronogramas de plazos. Este acuerdo acarreará beneficios significativos. Las exportaciones mundiales de productos de tecnología informática, entre los que se destacan hardware y software de computación, alcanzan la suma aproximada de \$500 mil millones al año. Si suponemos que la producción mundial representa el doble del volumen de exportaciones y que los aranceles promedio que se aplican a los bienes de tecnología informática son de apenas 5 por ciento, los consumidores podrían llegar a ahorrarse hasta \$50 mil millones anuales gracias al consenso alcanzado en materia del ITA (Hufbauer, 1996).

Barreras no arancelarias

Todos los miembros de APEC han presentado una propuesta bajo su régimen de reducción inicial de Osaka o su plan de acción individual para reducir las barreras no arancelarias. No obstante, ha resultado complicado comparar los ofrecimientos y comprender su importancia en términos de apertura de mercados sin conocer suficientemente los impedimentos que surgen en cada economía como consecuencia de la existencia de dichas barreras.

La mayoría de las economías de APEC se han comprometido en términos generales a revisar las barreras no arancelarias con el propósito de reducirlas o eliminarlas en aquellos casos en que no se correspondan con las medidas acordadas en la OMC. Sin embargo, solamente Australia, Hong Kong, Japón, Corea y Filipinas presentaron medidas detalladas cuyo efecto liberalizador sobrepasaba su ofrecimiento de Osaka (Recuadro 2). Si se incluye la reducción inicial de Osaka, entonces podría afirmarse que China, Indonesia, Japón y Papua Nueva Guinea también presentaron ofrecimientos detallados para reducir las barreras no arancelarias. La mayoría de los miembros restantes han efectuado declaraciones generales donde se comprometen a revisar y acometer un proceso paulatino de liberalización, pero sin especificar detalles ni cronogramas. Dos economías, las de Estados Unidos y Canadá, señalaron que solamente instrumentarían sus compromisos adquiridos en la Ronda Uruguay.

Parece que para eliminar las barreras no arancelarias, deberá acometerse el crucial ejercicio de la transparencia paralelamente al proceso de liberalización. Mejorar la medición, comparabilidad y evaluación del progreso logrado en el área de la reducción de las barreras no arancelarias giran en torno a:

- una definición de barreras no arancelarias y de las medidas que deben incluirse,
- la búsqueda de acuerdo sobre un sistema de medición, tal como la adoptada por UNCTAD, a fin de poder evaluar el progreso,
- el establecimiento de prioridades en la eliminación de barreras no arancelarias para medidas o sectores diferentes, y
- definir las metas y un cronograma en el corto, mediano y largo plazo.

Recuadro 2
Compromisos establecidos por las economías del APEC en la OMC y en sus planes de acción individuales para la eliminación de las barreras no arancelarias
Australia: eliminar progresivamente las barreras que restringen el comercio de barcos, computadoras, libros, herramientas mecanizadas, robots, etc. Abolir controles sobre las exportaciones de carbón, sales minerales, bauxita, gas natural licuado y alúmina.
Brunei: identificar todas las barreras no arancelarias para el año 2000. Flexibilizar o suprimir las barreras identificadas para el 2020.
Chile: conforme a los compromisos adquiridos en la Ronda Uruguay, efectuar consultas para definir las barreras no arancelarias y eliminarlas para el año 2020.
Hong Kong: ofrecer medidas específicas, seguido de una revisión de las barreras no arancelarias vigentes con el propósito de eliminarlas para el año 2010.
Japón: en virtud de la Agenda de Acción de Osaka, eliminar algunos productos de la lista de artículos sujetos a cuotas de importación.
Corea: reducir y eliminar todas las cuotas para el año 2001.
Papua Nueva Guinea: eliminar todas las barreras y licencias existentes para el comercio.
Filipinas: suprimir las restricciones cuantitativas impuestas a algunos productos automotores.
Taipei Chino: comenzar a reducir progresivamente las barreras no arancelarias para el año 2000. Año 2010 como meta para la revisión y eliminación.

Fuente: PECC (1996b)

Un régimen comercial más transparente

APEC ha progresado en el logro de una mayor transparencia mediante la publicación y distribución de datos e información acerca de los regímenes comerciales de sus miembros. En 1997, se creará una base de datos arancelarios computarizada, que será accesible al público por distintos medios y mejorará considerablemente la transparencia en esta área. Cada una de las economías de APEC actualizará periódicamente la información

arancelaria y revisará anualmente los datos sobre comercio y de otra naturaleza. En 1997, se recopilarán los datos sobre las barreras no arancelarias con el propósito de incorporarlos a la base de datos arancelarios. Por otra parte, en 1998 se establecerá una lista de las medidas que se reconocen como obstáculos no arancelarios al comercio, así como los productos afectados por dichos impedimentos. Se espera que, al existir una mayor certidumbre con relación a las barreras no arancelarias, se reduzca la discreción administrativa en el empleo de dichas medidas y, por ende, se favorezca el ambiente empresarial.

El segundo aporte de la reunión de Osaka es la elaboración de una lista de sectores prioritarios de la industria que serían objeto de liberalización en 1999. Sin embargo, recientemente esta fecha se adelantó para 1998 (3). Estos son sectores donde la reducción progresiva de aranceles y barreras no arancelarias podría tener repercusiones positivas en el comercio y el crecimiento económico o que cuentan con el apoyo industrial regional para una liberalización temprana. Para ello, se exhortará a los representantes comerciales regionales, a través del Consejo de Asesoría Empresarial de APEC (ABAC) y demás foros regionales pertinentes tales como el PECC y el PBEC, a que identifiquen sectores industriales prioritarios. Dentro de las economías miembros, se instará a las industrias nacionales a hacer lo mismo. En conjunto, los miembros de APEC desarrollarán un enfoque que les permita analizar información sobre aranceles, comercio, barreras no arancelarias y de otra naturaleza contenida en la Base de Datos Arancelarios, a fin de contribuir a identificar sectores industriales prioritarios con miras a la liberalización de su comercio. Posteriormente, elaborarán dicha lista por consenso. Esta lista se someterá a la consideración de los Ministros de APEC a través de la Reunión de Funcionarios de Alto Nivel para proceder a la adopción de decisiones.

El tercer aporte es el compromiso para reducir progresivamente los subsidios a las exportaciones hasta llegar a eliminarlos. Evidentemente, esto refuerza los compromisos adquiridos por las economías de APEC en la Ronda Uruguay (aunque representa un compromiso adicional para las que no son miembros de la OMC). Se espera que el ejercicio de transparencia que efectuarán los miembros al intercambiar información en 1997, empleando formatos de la OMC como referencia, complementará los compromisos de la Ronda Uruguay. Por ende, se desarrollará colectivamente un conjunto de enfoques en el seno de APEC a mediano plazo, lo que conducirá a la reducción y abolición progresiva de los subsidios a las exportaciones.

El cuarto aporte consiste en el compromiso de abolir prohibiciones y restricciones injustificadas a las exportaciones y abstenerse de adoptar ninguna medida nueva de esa naturaleza. Una vez más, esto complementa los compromisos adquiridos en la Ronda Uruguay de eliminar las restricciones a las exportaciones, tales como las Restricciones Voluntarias a las Exportaciones, pero es posible que APEC adopte una definición más amplia. Los miembros de APEC han acordado en conjunto intercambiar información durante 1997 acerca de todas las prohibiciones y restricciones a las exportaciones que sean injustificables, utilizando los formatos de la OMC como referencia. Esto incrementará el intercambio de información a mediano plazo, a fin de desarrollar enfoques que permitan a los miembros de APEC reducir progresivamente dichas prohibiciones a las exportaciones, hasta llegar a abolirlas durante el plazo previsto en la Declaración de Bogor.

LOS RETOS FUTUROS

La liberalización pendiente

A pesar del sorprendente hecho de que la mayoría de las economías de APEC avanzan claramente en la liberalización y, en algunos casos, más rápidamente que lo previsto en los plazos de Bogor, quedan aún muchos retos por enfrentar. Resulta evidente que todas las economías conservan todavía ciertos aranceles, incluso las desarrolladas, por lo que el camino hacia Bogor y el compromiso de mantener la situación existente son pertinentes para todas las economías, no sólo las que se encuentran en vías de desarrollo.

Esta evaluación sólo se centra en los promedios no ponderados, por lo que esconde otros aspectos de la disminución de la protección que deben abordarse, tales como:

- la reducción de los aranceles máximos en diversos sectores, tales como textiles y prendas de vestir, así como el automotor,
- la disminución del número de barreras no arancelarias en algunos sectores, tales como la agricultura,
- la reducción y eliminación de las barreras no arancelarias principales, y
- la aplicación fiel de barreras no arancelarias acordes con lo establecido en la OMC, tales como medidas *antidumping* destinadas a minimizar distorsiones y discriminaciones, y la definición, la

cuantificación y el establecimiento de un cronograma para la eliminación de las barreras no arancelarias, logrando un entendimiento común acerca de cuáles son las barreras no arancelarias principales, a fin de eliminarlas dentro de plazos claramente establecidos.

Muchos de los desafíos existentes para el cumplimiento de los objetivos de Bogor destacan la necesidad de:

- mejorar el marco estructural para llevar a cabo evaluaciones, revisiones y modificaciones verosímiles, especialmente en el área de las barreras no arancelarias, y
- garantizar que se disponga de datos e información comparables, oportunos y accesibles en materia de aranceles y barreras no arancelarias.

OTROS DESAFIOS: PRONTA LIBERALIZACION SECTORIAL Y VOLUNTARIA

El éxito del Acuerdo sobre Tecnología de la Información (ITA), debido en parte a las deliberaciones iniciales celebradas en APEC antes de llevarlo al foro multilateral, ha permitido sugerir que dicho enfoque debería ser adoptado en otros sectores. Se afirma que los beneficios del mismo son que produce resultados concretos (o derivados), contribuye a la larga al proceso de la OMC y permite llegar más fácilmente a un acuerdo entre un grupo representativo más pequeño pero significativo de miembros de la OMC.

Una de las tareas que deberán llevar a cabo los Funcionarios de Alto Nivel este año consiste en responder a las Instrucciones que los Líderes Económicos de APEC giraron a los Ministros de APEC en su reunión de Subic Bay, Filipinas, de identificar aquellos sectores donde la liberalización temprana voluntaria favorecería el comercio, las inversiones y el crecimiento económico. Existe un consenso en el sentido de que la liberalización sectorial voluntaria no tiene que limitarse a la adopción de medidas arancelarias y no arancelarias, sino que también podría abarcar áreas de facilitación y cooperación técnica y económica. Cabe destacar que el proceso de liberalización sectorial necesitaría encontrar un equilibrio entre la amplia variedad de intereses de sus miembros, contar con un extenso apoyo del sector empresarial/privado y respaldar los principios de alcance comprehensivo y beneficio mutuo.

No obstante, existen numerosos problemas no resueltos en torno a dicho enfoque, tales como: ¿Cuáles son los criterios a aplicar para seleccionar los sectores? ¿Pueden ser incluidos sectores "sensibles", tales como los textiles, que son importantes para los países en desarrollo? ¿Los negociadores no capturarían el proceso? ¿No podrían resurgir las diferencias Norte-Sur? ¿No se correría el riesgo de que el panorama integral de una extensa liberalización podría perderse?. ¿Acaso el sector seleccionado para una pronta liberalización será el mismo para todos los miembros o pueden éstos escoger de manera voluntaria y unilateral sus propios sectores?

Desde la óptica conceptual, los sectores elegidos deberían ser aquellos que reportan los mayores beneficios a los miembros de APEC o que favorecen el comercio, las inversiones y el crecimiento. En muchos casos, esto se traduciría en la selección de los sectores que poseen los aranceles y barreras no arancelarias más elevados. Estos a su vez son los sectores "sensibles" donde existen los aranceles máximos y la mayor frecuencia de barreras no arancelarias y que serían objeto de toma de decisiones políticamente difíciles, lo que podría descarrilar el proceso de APEC en una fase temprana. Por consiguiente, además de los beneficios, debería agregarse el criterio de la factibilidad o viabilidad.

Otro enfoque consistiría en analizar aquellos sectores donde ya existe un nivel elevado de intercambios comerciales entre los miembros de APEC y, por ende, grandes beneficios evidentes para todos los miembros. El sector podría entonces ser analizado en sus niveles de aranceles y barreras no arancelarias, a fin de determinar si una mayor reducción pudiese a su vez incrementar los flujos comerciales. El otro lado de la moneda consiste en estudiar los bajos volúmenes de intercambios comerciales entre los miembros de APEC y analizar si ello ha obedecido a las barreras comerciales y si la reducción de dichas barreras pudiese dar lugar a un aumento del comercio que beneficie a todos. El TPF está abordando todos estos asuntos e interrogantes.

CONCLUSIONES

APEC está mucho más adelantado que la mayoría de los restantes esquemas tradicionales multilaterales de liberalización porque ha establecido metas, a pesar de que las mismas son voluntarias y, además, requieren una mayor definición. No obstante, la diversidad regional significa que el proceso APEC es mucho más complejo que cualquier otro esfuerzo colectivo de liberalización.

No existe ningún modelo preparado que pueda reflejar esta diversidad y es muy poco probable que los modelos establecidos procedentes de otras regiones permitan dilucidar una vía de éxito para APEC. La determinación política de los miembros de APEC y el enfoque basado en el consenso siguen siendo los factores centrales que determinan cuán bien encaminado se encuentra APEC. Ajustar las expectativas políticas al nivel

correcto para mantener el ímpetu y ser realistas al mismo tiempo es importante para cualquiera que trate de desarrollar un modelo APEC.

APEC se inició positivamente en materia de aranceles con el Plan de Acción de Manila para APEC (MAPA) y sus compromisos significativos en el área de servicios, entre los que se destaca el impulso brindado a las negociaciones sobre telecomunicaciones para llevarlas a buen término. También se han alcanzado numerosos logros en el área de la facilitación, especialmente en materia de aduanas, normas técnicas y conformidad, así como en la definición de un marco de referencia para la cooperación técnica y económica. Queda aún mucho por hacer para alcanzar los objetivos de Bogor, lo que comprende la definición de las metas y el marco estructural de los planes de acción, individuales y colectivo. La transparencia ocupa un papel dominante. Con la publicación de los planes de acción individuales, el proceso de APEC ha salido a la luz pública. Hacer que los miembros de APEC rindan cuentas a través de la evaluación y evaluar sus acciones a través de medidas de comparabilidad son fundamentales para el proceso de transparencia. Sin embargo, es probable que el marco estructural siga siendo imperfecto durante algún tiempo y, en términos realistas, en el contexto de APEC, sólo el tiempo permitirá desarrollarlo y refinarlo.

Referencias bibliográficas

Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC) 1995a. *Survey of Impediments to Trade and Investment in the APEC Region*. A Report Prepared for APEC. APEC #95-CT01.2.

Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC) 1995b. *Milestones in APEC Liberalization: A Map of Market Opening Measures by APEC Economies*. A Report Prepared for APEC. APEC #95-CT01.2.

Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC), Instituto Filipino para Estudios sobre el Desarrollo (PIDS) y la Fundación Asia, 1996b. *Perspectives on the Manila Plan of Action for APEC*. Singapur: Consejo de Cooperación Económica del Pacífico, Instituto Filipino para Estudios sobre el Desarrollo y la Fundación Asia.

Foro de Política Comercial del Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC), 1996a. *Road Map for APEC and WTO Business Priorities and Policy Leadership*. Singapur: Consejo de Cooperación Económica del Pacífico.

Hufbauer, Gary C. 1996. *The Year of the Information in Superhighway?*. Documento presentando en la conferencia "De Subic a Singapur", Instituto de Economía Internacional, Washington (12 de noviembre).

Low, Patrick y Alexander **Yeats**, 1995. *Non-Tariff Measures and Developing Countries: Has the Uruguay Round Leveled the Playing Field?*. Documento complementario preparado para la conferencia del Banco Mundial sobre la Ronda Uruguay y las Economías en Desarrollo, Washington (26-27 enero).

Cooperación Económica en APEC: la agenda pendiente (Ecotech y FEEEP)

Ipei Yamazawa (Universidad de Hitotsubashi, Japón) *

* Universidad de Hitotsubashi, Tokio, Japón. Fue miembro del Grupo de Personas Eminentes de APEC.

La cooperación económica y las nuevas cuestiones sobre alimentos, crecimiento económico, energía, medio ambiente y población (FEEEP por sus siglas en inglés) constituyen aspectos novedosos del proceso de APEC. Sin embargo, estos temas no han avanzado en forma similar al proceso de liberación y facilitación comercial y de inversiones en APEC. Este trabajo analiza el estado del proceso de APEC, sus avances y dificultades, al igual que las perspectivas tanto de la cooperación económica como de los nuevos temas en APEC.

ECONOMIC COOPERATION IN APEC: THE PENDING AGENDA (ECOTECH AND FEEEP)

Abstract

In 1997, the Asia Pacific Economic Cooperation Forum (APEC) incorporated a new facet that has become known by its English acronym FEEEP (food, economic growth, energy, environment and population). This grouping, the newest area on the APEC agenda, has in fact become APEC's third most important area of action, next in line to Trade and Investment Liberalization and Facilitation (TILF) and Economic and Technological Cooperation (ECOTECH). The objective of this study is to examine ECOTECH and FEEEP in the framework of the current APEC agenda to draw attention to important aspects of the agenda not been implemented thus far.

The APEC agenda assigned priority to economic cooperation from the moment the forum was set up in 1989. Economic and Technical Cooperation was included as one of three fundamental elements in the Manila Plan for Action for APEC (MAPA) in November 1996. The Asian Continent, nonetheless, still hopes to achieve a more tangible presence at the level of economic cooperation in view that the Framework Declaration for ECOTECH in MAPA has not gone beyond the point of being but an abstract guideline for its execution.

FEEEP embraces the five main areas of sustainable development of the economies of the Asia Pacific. All of these areas touch on the barriers to sustainable development in the Asia Pacific. But not all five of these variables are new to APEC. As a matter of fact, food and energy had been included earlier in ECOTECH's work projects and the environment issue was examined at the meeting of the Ministers of Environment. The innovative aspect lies, however, in that APEC's examination of these five variables is done both jointly and in an inter-related manner and on a long-term basis. ECOTECH calls for an altogether different approach, which justifies the launching of FEEEP as APEC's third action area.

Introducción

En 1997, el Foro de Cooperación Económica de Asia-Pacífico (APEC) comenzó a poner en práctica su proceso de Liberalización y Facilitación del Comercio y las Inversiones (TILF), una de sus dos principales áreas de acción. Simultáneamente, sus ministros adoptaron también la Declaración Marco de Cooperación Económica y Técnica (ECOTECH). Sin embargo, hay un nuevo aspecto, conocido por sus siglas en inglés FEEEP, que está surgiendo en la agenda del Foro. La sigla FEEEP significa en inglés alimentos, crecimiento económico, energía, ambiente y población. Esta conjunción de elementos se ha convertido en una nueva área en el temario de APEC. De hecho, ha pasado a ser la tercera gran área de acción, después de TILF y ECOTECH. Estos dos últimos elementos han sido identificados como dos de las principales áreas de acción de la agenda de APEC desde la Declaración de Bogor. La Agenda de Acción de Osaka suscrita en 1995 establece sus lineamientos, mientras que el MAPA (Plan de Acción de Manila para APEC) anunció sus planes, los cuales serán ejecutados a partir de este mismo año. El propósito del presente trabajo es examinar ECOTECH y FEEEP en el marco de la agenda actual de APEC con el fin de llamar la atención sobre los aspectos importantes de la agenda que aún no han sido puestos en práctica.⁽²⁾

A la cooperación económica se le ha asignado una importancia prioritaria en la agenda de APEC desde la creación del Foro en 1989. La Cooperación Económica y Técnica fue incluida como uno de los tres elementos fundamentales del Plan de Acción de Manila para APEC (MAPA) en noviembre de 1996. Sin embargo, en el continente asiático se continúa escuchando un lamento generalizado según el cual la liberalización del comercio y las inversiones ocupa un lugar preponderante en la agenda de APEC, a pesar de que los miembros asiáticos están fundamentalmente interesados en la cooperación económica. Es evidente que estas quejas están basadas en una premisa falsa. Los miembros asiáticos consideran la liberalización como un ingrediente indispensable del proceso de APEC. Sin embargo, aún echamos de menos la presencia de un logro tangible en el plano de la cooperación económica. El proceso de liberalización comenzó este año, mientras que la Declaración Marco de ECOTECH en el MAPA sigue siendo sólo una orientación abstracta para su ejecución.

FEEEP fue propuesto inicialmente por el Primer Ministro Murayama en la reunión de Líderes de Osaka celebrada en 1995, pero su verdadero origen se remonta a la propuesta formulada previamente por los japoneses en tres sectores que en inglés son conocidos con el nombre de Triple E: Energía, Crecimiento Económico, y Ambiente. Después se incorporaron a esta sigla de difícil pronunciación otras dos áreas: Alimentos y Población. En la declaración de Líderes de Manila se reiteró esa propuesta y ha sido promovida este año por la presidencia que está en manos de Canadá, probablemente porque se adapta a la predilección que muestran los

canadienses por el desarrollo sustentable. El Comité Económico se ha encargado del punto relativo a FEEEP y tiene previsto someter a la consideración de los miembros de APEC un informe sobre FEEEP en noviembre. Por otra parte, el Comité Ejecutivo proyecta organizar un seminario sobre FEEEP en Saskatoon, Canadá, a comienzos de septiembre.

2. EVOLUCIÓN DE LA COOPERACIÓN ECONÓMICA EN APEC

APEC ha prestado la debida atención a la cooperación económica desde su fundación. En la primera reunión ministerial de APEC celebrada en Canberra en 1989, "los ministros acordaron que si APEC buscaba obtener beneficios tangibles, había la necesidad de lograr ciertos avances más allá de los principios generales. Los ministros habían identificado áreas generales de cooperación, incluyendo estudios económicos, liberalización comercial, inversiones, transferencia tecnológica y desarrollo de los recursos humanos y la cooperación del sector como los elementos fundamentales para el desarrollo de un programa de trabajo". (Secretaría de APEC, 1995, p.41).

Los funcionarios principales de los países participantes diseñaron siete proyectos de trabajo:

- revisión de los datos comerciales e inversiones,
- promoción comercial,
- expansión de las inversiones y de transferencia de tecnología,
- iniciativas multilaterales de desarrollo de recursos humanos en Asia-Pacífico.
- cooperación energética regional,
- conservación de recursos marinos,
- telecomunicaciones

Las actividades se iniciaron para el momento en que se realizó la segunda reunión ministerial de APEC, en Singapur el mes de julio de 1990 (Secretaría de la APEC, 1995, pp.49-51).

En la tercer reunión ministerial de APEC celebrada en Seúl en noviembre de 1991, se incorporaron tres nuevos proyectos en los sectores pesquero, transporte y turismo; de esta manera, se amplió el programa de trabajo a diez proyectos de trabajo. Además de ello, la reunión ministerial de Seúl presentó la Declaración de APEC de Seúl que estableció bases firmes para el trabajo de APEC, incluyendo principios, objetivos y compromisos de APEC. Su ámbito de actividad incluía la cooperación en las áreas mencionadas anteriormente, así como la promoción del comercio regional, las inversiones y los flujos de recursos financieros. En la Declaración se señalaba que su modo de operación debería estar basado en el principio del beneficio mutuo, tomando en cuenta las diferencias en los niveles de desarrollo económico y los sistemas socio-políticos y prestando la debida consideración a las necesidades de las economías en desarrollo y al compromiso en favor del diálogo abierto y la generación del consenso, con un respeto equitativo por las opiniones de todos los participantes. (Secretaría de APEC, 1995 pp.61-64).

Desde 1993, en las Reuniones de Funcionarios de Alto Nivel (SOM) se han escuchado los informes individuales de avance presentados por los diez grupos de trabajo. Asimismo, su informe anual conjunto ha sido presentado en cada una de las reuniones ministeriales de APEC. Desde su inicio en 1993, las reuniones de los Líderes Económicos de APEC han abordado las actividades de cooperación entre los miembros del Foro. La Declaración de Bogor de 1994 puso el énfasis en la cooperación para el desarrollo así como en la liberalización y la facilitación como elementos esenciales de la agenda de APEC. La cooperación para el desarrollo permitirá lograr el crecimiento sustentable y el desarrollo equitativo y facilitar el crecimiento del comercio y las inversiones en la región.

La Agenda de Acción de Osaka está directamente relacionada con la liberalización y facilitación del comercio y las inversiones (TILF) en la Primera Parte y con la cooperación económica y técnica (ECOTECH) en la Segunda Parte. El punto relativo a los Elementos Esenciales de ECOTECH establece: "Las economías de APEC fomentarán la cooperación económica y técnica con el fin de lograr el crecimiento sustentable y el desarrollo equitativo en la región Asia-Pacífico, reduciendo simultáneamente las disparidades económicas entre las economías de APEC y mejorando el bienestar económico y social de todos nuestros pueblos" (APEC, 1995).

Este instrumento abarcaba 13 áreas de cooperación económica y técnica: datos comerciales y de inversiones, promoción del comercio, ciencia y tecnología industrial, desarrollo de los recursos humanos, energía, conservación de los recursos marinos, pesca, telecomunicaciones e información, transporte, turismo, pequeña y mediana empresa, infraestructura económica y tecnología agrícola. Las primeras diez áreas eran una continuación de los diez proyectos de trabajo originales, mientras que las últimas tres fueron incorporadas posteriormente. La protección ambiental es mencionada en varias áreas pero no fue incluida como un área

independiente. En lo que respecta a su instrumentación, se sugirieron tres elementos esenciales: concepto de política común, acción colectiva, y diálogo político en áreas particulares.

La Agenda de Acción de Osaka también estableció una nueva modalidad de cooperación de APEC. La Agenda hacía énfasis en el abandono de la modalidad convencional de relaciones claramente determinadas entre donantes y beneficiarios. Los gobiernos de los países miembros contribuirían de manera voluntaria con los recursos que dispusieran, tales como fondos, tecnología, y aptitudes y habilidades de sus recursos humanos. Al mismo tiempo, todos sacarían provecho del programa de cooperación. Se recalcó la necesidad de tener una posición coherente con relación al mecanismo de mercado. También se promovió la participación del sector privado.

Aún se deben afinar los detalles sobre la forma de fortalecer los programas de cooperación tomando como base estas directrices. En 1995, habían sido propuestos aproximadamente doscientos proyectos en los Programas de Trabajo de APEC. Sin embargo, la mayoría de ellos sólo eran estudios y seminarios y tenían que ser profundizados para convertirse en un logro palpable. En la primera SOM celebrada en febrero de 1995, la presidencia, ocupada en ese entonces por Japón, propuso el programa "Socios para el Progreso" (PFP) con la intención de acabar con las dudas en torno a la necesidad de profundizar e ir más allá de los estudios y seminarios. El PFP contenía un programa ambicioso que incluía una amplia gama de actividades de cooperación y establecía un organismo permanente para dirigir esas actividades en el seno de la APEC. Sin embargo, las preocupaciones en torno al financiamiento adicional y las dudas en cuanto al establecimiento de un organismo permanente dotado de personal se convirtieron en factores contrarios a la propuesta. En definitiva, el programa tuvo un inicio discreto y utilizó la cooperación técnica para mejorar la capacidad administrativa y transferir la tecnología en tres áreas de la TILF: Estándares y Armonización, Derechos de Propiedad Intelectual y Política de Competencia. Estas áreas eran indispensables para la implantación exitosa de la liberalización y facilitación por lo que no hubo mayores problemas para llegar a acuerdos en cuanto a su instrumentación. Además de ello, Muruyama anunció en su discurso pronunciado en la cena de los Líderes que Japón se comprometería a realizar un aporte de 10 mil millones de yenes durante varios años para la promoción de la TILF.

La falta de consenso en cuanto a la cooperación económica entre los países miembros de APEC ha impedido la consolidación de los esfuerzos de cooperación en el seno del Foro. Esto se reflejó en la frustración que se produjo cuando se iba a asignar un nombre al programa de cooperación. El presidente Soeharto se refirió al tema de la "cooperación para el desarrollo" en la Declaración de Bogor. Sin embargo, algunos países miembros se opusieron a la aprobación de dicho término. Durante las negociaciones que se llevaron a cabo en los preparativos de la Agenda de Acción de Osaka de 1995, los Funcionarios de Alto Nivel finalmente llegaron a un acuerdo y adoptaron un término modesto: "cooperación económica y técnica". La Segunda Parte de la Agenda de Acción de Osaka, aunque se convirtió en uno de los dos pilares fundamentales de la Agenda de APEC, terminó siendo tan sólo una recopilación de programas de trabajo particulares y aún carecía del empuje suficiente para mostrar logros visibles.

3. EL MODELO DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO DE APEC

El nuevo concepto de cooperación para el desarrollo apareció en trabajos anteriores sobre APEC. Los primeros tres informes del Grupo de Personas Eminentes recalcan su importancia, aunque de una forma general. El Centro de Investigación Australia-Japón (AJRC) (1994) y el Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC, 1995) exploraron un nuevo modelo con el fin de satisfacer las crecientes necesidades en la región Asia-Pacífico. Los informes contenían los siguientes elementos.

En primer lugar, los países en desarrollo miembros de APEC han registrado un crecimiento rápido durante una o dos décadas y tienen en la actualidad una necesidad diferente en materia de desarrollo. Las Economías de Reciente Industrialización (ERI) han venido alcanzando el desarrollo económico y ahora han pasado a prestar asistencia. Los miembros de la ASEAN comenzaron a prestar cooperación técnica a sus vecinos. El modo convencional de cooperación bilateral entre un donante y un beneficiario en ocasiones no logró satisfacer las cambiantes necesidades de desarrollo en Asia. Debemos dejar de lado la relación donante-beneficiario y adoptar una nueva modalidad en la cual todos los miembros ofrezcan los recursos disponibles a un programa de cooperación y todos los miembros obtengan beneficios.

En segundo lugar, considerando las severas restricciones fiscales que se presentaron en los países desarrollados miembros del Foro, deberíamos tratar de eliminar la dependencia total para la construcción de

infraestructura de los programas de asistencia oficial para el desarrollo y explorar la posibilidad de incorporar al sector privado en esa área de una manera que favorezca al mercado.

En tercer lugar, APEC debería desempeñar un papel catalizador en los programas de cooperación mediante la difusión de información pertinente, la promoción del diálogo en la adopción de políticas y el estímulo a los países miembros interesados en emprender una cooperación real.

La Fundación de Cooperación para el Desarrollo (FDC) tuvo éxito en la iniciativa tomada por el PECC en la búsqueda de un nuevo modelo. Andrew Elek actuó como el coordinador y otros dos miembros del PECC se unieron al proyecto FDC. El principal redactor del informe PFP también se unió al proyecto. Después de una serie de seminarios de los denominados "tormenta de ideas" celebrados en Tokio en noviembre de 1995 y en Manila en febrero de 1996, el equipo de la FDC presentó su informe titulado The Asia Pacific Model of Development Cooperation (Modelo de Cooperación para el Desarrollo de la región Asia Pacífico) a la Reunión de la Red de Centros de Estudios de APEC realizada en Manila en mayo de 1996. La presidencia de APEC, dirigida por un filipino, participó activamente en la discusión y su contribución es evidente en la Declaración Marco de ECOTECH, suscrita en noviembre de 1996.

La Declaración estableció cuatro objetivos:

- lograr el crecimiento sustentable y un desarrollo equitativo,
 - reducir las disparidades económicas,
 - mejorar el bienestar económico y social, y
 - profundizar el espíritu de comunidad,
- y adoptó los principios rectores de:
- respeto mutuo e igualdad,
 - beneficio y asistencia mutua,
 - asociación constructiva y genuina,
 - generación del consenso.

Tomando como base estos objetivos y principios, la Declaración estableció el siguiente marco de consolidación de ECOTECH con el fin de orientar a las economías de los países miembros en su implementación.

En primer lugar, ECOTECH debería basarse en una serie de metas, con objetivos, hitos y criterios de rendimiento específicos.

En segundo lugar, ECOTECH puede combinar las acciones gubernamentales, los proyectos del sector privado y las actividades conjuntas del sector público y privado de tal forma que el sector público desempeñe un papel directo o indirecto en la creación y promoción de un ambiente adecuado para la iniciativa del sector privado.

En tercer lugar, se debería recurrir a los aportes voluntarios acordes con las capacidades de las economías de los países miembros y generar beneficios directos y ampliamente compartidos entre las economías de los países miembros de APEC para reducir las desigualdades económicas en la región.

La Declaración también asignó prioridad a seis áreas:

- desarrollo del capital humano,
- desarrollo de un mercado de capitales estable, seguro y eficiente,
- fortalecimiento de la infraestructura económica,
- aprovechamiento de las tecnologías para el futuro,
- protección de la calidad de vida mediante un crecimiento que respete el área ambiental,
- desarrollo y fortalecimiento del dinamismo de la pequeña y mediana empresa.

A largo plazo, todas estas áreas se dirigen en la dirección correcta. La cooperación bilateral del tipo convencional predomina en la región pero será reemplazada por un nuevo modo de cooperación sugerido por la Declaración. Este hecho está en consonancia con la tendencia emergente de cambio en la cooperación para el desarrollo. El informe anual del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de 1996 detectó que había un ambiente cambiante en la cooperación para el desarrollo y sugirió que la propiedad local y la asociación deberían ser las bases para la cooperación efectiva en lugar de adoptar un enfoque paternalista (OCDE-CAD, 1996).

Sin embargo, aún debe examinarse en detalle la manera de fortalecer el actual programa de trabajo de ECOTECH de forma de alcanzar logros tangibles. Con ese objetivo en mente, deberíamos examinar los aspectos logísticos de las actividades de ECOTECH.

4. SITUACIÓN ACTUAL Y DESAFÍOS

La Parte IV del MAPA contiene el Informe de Avance de las Actividades Conjuntas ECOTECH de APEC. El informe ofrece una visión panorámica de trescientos veinte (320) actividades conjuntas y ciento cincuenta y un (151) subactividades establecidas en la Agenda ECOTECH de APEC hasta el mes de noviembre de 1996. Si bien la TILF es llevada a cabo por cada uno de los gobiernos de los países miembros (IAP) y es implementada de forma colectiva por todos los miembros (CAP), cada actividad de ECOTECH es coordinada por el "líder del grupo" (en la mayoría de los casos proveniente del país que formuló la proposición original de la actividad) y cuenta con la participación voluntaria de los gobiernos de los países miembros. El Informe de Avance estaba constituido por los informes sobre las actividades individuales presentadas por cada uno de los líderes. En el Cuadro 1 se presenta un resumen de todas las actividades de ECOTECH clasificadas en trece áreas. En ese Cuadro se presentan las actividades conjuntas, incluyendo las actividades que ya han sido cumplidas. El Desarrollo de Recursos Humanos constituye el área principal con 86 actividades, una cuarta parte del total, y es seguido por Energía (43), Ciencia y Tecnología Industrial (41), y Tecnología Agrícola (35). Ciento veinte actividades, más de una tercera parte de las cifras totales, ya han sido culminadas mientras que las doscientas actividades restantes están en proceso de ejecución. Es evidente que en áreas nuevas como transporte, infraestructura económica y tecnología agrícola se han concluido muchas menos actividades.

Las principales características de las actividades individuales son presentadas en forma de tabla en el Informe de Avance; temas, economías líderes/copatrocinantes, cronograma, estado, fuente de fondos y respuestas/impactos en las metas y objetivos de APEC. El Informe de Avance es el único registro actualizado de las actividades individuales de ECOTECH publicado oficialmente por APEC. Este informe nos permite tener una visión general de la amplia gama de actividades de ECOTECH en APEC y convencernos de que están plenamente justificadas. Sin embargo, debemos examinar con mayor detalle los aspectos logísticos de las actividades individuales, tales como los tipos de actividades y la cantidad de fondos gastados en actividades individuales con el fin de realizar una evaluación más significativa.

Un documento no oficial elaborado para la propuesta de Socios para el Progreso, presentada por Japón (JICA, 1995) contenía como materiales de referencia un análisis más detallado de las actividades de ECOTECH para noviembre de 1994. En dicho informe se presentó información específica sobre 242 proyectos (actividades) clasificadas en diez grupos de trabajos dirigidos por APEC antes de la Agenda de Acción de Osaka. Estos proyectos representaban dos tercios del número total existente para noviembre de 1996; sin embargo, en vista de que no se ha informado de cambios en la gerencia de las actividades de ECOTECH, el documento nos informará cuáles son los principales aspectos logísticos de la ECOTECH en APEC.

El análisis de los proyectos de acuerdo al supervisor arroja que Australia (38) y Estados Unidos (36) coordinan muchos más proyectos que los otros países, seguidos por Japón (24), Canadá (17) y Corea (15). Tailandia, Taiwan, Indonesia, Nueva Zelanda, y China coordinan de 11 a 7 proyectos, respectivamente. La distribución de área de los inspectores individuales es, de una manera general, la misma que la distribución total, y es mayor en el desarrollo de los recursos humanos (DRH) y en energía que en otros. Sin embargo algunos miembros centraron su atención en un área en particular, como Tailandia en la pesca (6), Filipinas en DRH (6), Japón en Ciencia y Tecnología Industrial (CTI) (5) y Canadá en Recursos Marinos (5).

Al clasificar todos los proyectos ECOTECH por tipo, predominaron los identificados como encuesta/investigación (91) y seminario (79) los que ocuparon casi dos tercios, seguidos por publicación (33), recopilación de datos (24) y capacitación (10). Las áreas individuales tienen una distribución similar por tipos.

En relación con el financiamiento de los proyectos ECOTECH, se reconoce que, en promedio, 52 por ciento de esos proyectos obtuvieron financiamiento de los fondos APEC, mientras que 20 por ciento cuenta con el aporte de los miembros supervisores y 7 por ciento es sufragado por los otros miembros. Sin embargo, las áreas de telecomunicación y energía obtuvieron más fondos de la fuente APEC (aproximadamente tres cuartas partes), mientras que los proyectos de turismo, promoción comercial y datos de comercio e inversiones (DCI) son sufragados en una mayor medida por los supervisores y otros miembros.

Al analizar cuánto se gastó en los proyectos que fueron financiados con fondos de APEC (104), se identifica que cincuenta proyectos recibieron entre 20.000 y 50.000 dólares, mientras que 36 recibieron menos de 20.000 dólares, 15 proyectos recibieron entre 50.000 y 100.000 dólares y sólo tres proyectos recibieron más de 100.000 dólares. Este financiamiento tiene unas dimensiones modestas en el ámbito de los proyectos internacionales. No se dispone de cifras claras sobre el monto que fue sufragado por los supervisores particulares y por los otros participantes. El Informe PFP (1995) suministró sus propias estimaciones basadas en los datos del Comité Administrativo y Financiero y de otras fuentes: los fondos de APEC son asignados para costos de publicación y otros gastos administrativos, mientras que las actividades de seminarios e investigación son financiadas

generalmente por los miembros participantes. Los gastos para la creación de las bases de datos, realización de encuestas, estudios de investigación y otras actividades son considerados como costos a ser sufragados por los miembros supervisores.

Al comparar estos aspectos logísticos con la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) bilateral, se aclaran las características de ECOTECH en APEC. Una actividad típica APEC/ECOTECH consiste en la puesta en marcha de un proyecto predilecto propuesto y coordinado por un miembro, financiado fundamentalmente por el autor de la propuesta y costado, en parte, con los Fondos Centralizados de APEC. Por cierto, el presupuesto total de APEC para el año 1997, aprobado en la reunión Ministerial de Manila, fue de apenas 809 millones de dólares, monto que limita considerablemente su aporte a ECOTECH. Se trata fundamentalmente de una subvención para asistencia técnica de acuerdo a los programas AOD bilaterales suministrado por un contribuyente convencional pero con un presupuesto menor. El monto promedio del presupuesto de la asistencia técnica brindada por Japón fue de 1.400 millones de yenes (11,7 millones de dólares) para un centro de máquinas para el cultivo de arroz en Indonesia y de 2.520 millones de yenes (21 millones de dólares) para una planta piloto modelo para la combustión de carbón menos contaminante en China. Ambos proyectos fueron realizados en 1996 (3). Aunque no se dispone de cifras exactas en cuanto al presupuesto promedio de una actividad de ECOTECH en el ámbito de la cooperación bilateral del Japón, es posible que sea diez a veinte veces superior al monto promedio asignado a las actividades ECOTECH de APEC. La crítica que se ha escuchado en numerosas ocasiones en círculos de la AOD según la cual la ECOTECH de APEC distorsiona el presupuesto con relación a la AOD convencional es totalmente infundada. Podríamos suponer que el dinero gastado en la ECOTECH de APEC no es mayor que el 0,1 por ciento de la AOD total en muchos países miembros donantes.

5. LA AGENDA FUTURA DE ECOTECH

La razón de ser de las actividades que se desarrollan actualmente en ECOTECH es perfectamente admisible. Su propósito es la recopilación de información, el diálogo político, el estudio e investigación, elementos que fueron recalcados en los Elementos Generales de la Agenda de Acción de Osaka, Parte II. Además de ello, es necesario resaltar que muy pocas actividades lograron involucrar a más de un proponente o participante activo que afronte una carga financiera. Esto va acorde con la nueva política de cooperación de APEC en la que todos contribuyen y todos se benefician. Sin embargo, mientras sigamos en el marco actual de ECOTECH, nunca estaremos en capacidad de ir más allá de la realización de seminarios, estudios/investigaciones y recopilación de información por parte de ECOTECH y obtener logros tangibles. (4) Podríamos sugerir las siguientes razones para explicar las dificultades actuales.

En primer lugar, las actividades individuales de ECOTECH son propuestas de forma voluntaria e individual por los gobiernos de los países miembros que los recomiendan como sus proyectos predilectos. De esta manera, el informe único de ECOTECH sólo recopila los informes de autoevaluación presentados por sus coordinadores. Ningún participante de APEC supervisa todas las actividades de ECOTECH ni trata de analizar sus problemas. El hecho de que no haya cifras disponibles con relación a los aspectos logísticos de las actividades de cada uno de los miembros participantes en ECOTECH refleja una falta de esfuerzo. El Comité Económico está encargado de ECOTECH, pero su informe (APEC/CE 1996) -aunque brindó una perspectiva a largo plazo de las actividades de ECOTECH- ofreció pocos indicios prácticos para fortalecer dichas actividades a corto plazo.

Se debería alentar a los miembros beneficiarios tradicionales a que propusieran proyectos ECOTECH de forma que no estuvieran satisfechos con su situación y se las ingeniaran para obtener resultados más tangibles (5). En realidad, es difícil que los miembros beneficiarios tradicionales tomen iniciativas, de mantenerse la actual fórmula de los proyectos predilectos que depende de los propios fondos del proponente. Debemos ampliar el fondo centralizado de APEC para ayudarlos a organizar los nuevos proyectos de ECOTECH.

En segundo lugar, como los llamados proyectos predilectos se realizan de una forma voluntaria, tan sólo se ha registrado un incremento en los proyectos de cooperación técnica de pequeña escala y que tienen una carga mínima en el presupuesto. ¿Acaso esto no representa una presión negativa ejercida por el grupo social sobre los gobiernos de los países miembros que los lleva a abstenerse de proponer un proyecto de grandes dimensiones y genera desconfianza en los miembros asociados?

En tercer lugar, la Declaración Marco no ofrece un indicio práctico para fortalecer las actividades de ECOTECH. El Informe de Avance de MAPA nos brinda una justificación pormenorizada de las actividades individuales de los miembros en ECOTECH de forma que resulta difícil rechazar muchas de ellas al tildarlas de inadecuadas o de producir poco impacto en los objetivos de Bogor. Las seis áreas prioritarias sugeridas por la

Declaración Marco ayudan a identificar la selección, pero siguen siendo lo suficientemente amplias como para incluir casi todas las actividades en curso de ECOTECH. Las frases "basada en los objetivos" y "criterios de rendimiento explícito" suenan bien pero siguen siendo abstractas.

En cuarto lugar, APEC sólo puede servir como elemento catalizador de la cooperación para el desarrollo entre los miembros de APEC y debe incorporar en su programa a los donantes convencionales y a los organismos multilaterales de asistencia. Sin embargo, aunque se insiste en el nuevo modelo de cooperación para el desarrollo, APEC no ha explicado en detalle cómo involucrar a estos organismos convencionales de cooperación para el desarrollo. Por ejemplo, en la construcción de infraestructura pública, los países miembros de APEC parecen haber llegado a un acuerdo de que esa área debería promoverse de una forma favorable al mercado gracias a la incorporación de inversionistas privados así como AOD convencional y los organismos multilaterales de ayuda. Sin embargo, con el fin de brindar suficientes incentivos al sector privado para que participe en los proyectos de infraestructura pública, APEC debe resolver cómo liberalizar y reformar varias regulaciones inherentes a tales actividades e introducir nuevas modalidades de gerencia. APEC también debería aclarar cuál es la manera más conveniente de combinar el dinero privado con los fondos públicos provenientes de los gobiernos de los países miembros o de los organismos multilaterales en el financiamiento de grandes proyectos que requieren de capital inicial suministrado por fuentes públicas.

El Proyecto de la subregión del Gran Mekong financiado por el Banco Asiático de Desarrollo ADB pudiera ofrecernos una forma de salir del atolladero. Este proyecto tiene como objetivo la promoción de la cooperación para el desarrollo en la Subregión del Gran Mekong. En el proyecto se sugieren las cuatro áreas prioritarias: transporte, energía, telecomunicaciones y gerencia del ambiente y de los recursos. La subregión está localizada en la frontera de seis países (Vietnam, Laos, Camboya, Myanmar, Tailandia, y China). El proyecto no podrá ser exitoso de no producirse una cooperación estrecha entre los seis países. En este sentido, los planes del ADB ejercen un papel catalizador al promover la cooperación para el desarrollo, identificar las necesidades de cada uno de los países miembros, diseñar programas concretos que sean del agrado de todos los miembros, contribuir a la preparación de cada uno de los países participantes, movilizar los fondos, la tecnología y los expertos y estimular al sector privado a participar en los programas. Estas actividades coinciden con el modelo de cooperación para el desarrollo recomendado en la Declaración Marco. APEC busca ejercer el mismo papel catalizador. Sin embargo, APEC se diferencia del ADB. Si bien el ADB cuenta con algunos fondos, tecnología y experiencia en la organización de programas de cooperación para el desarrollo, APEC no cuenta con ninguno de esos recursos. El ADB se adapta mejor a este tipo de programas de infraestructura.

En quinto lugar, APEC debería identificar las áreas donde tiene ventajas y aprovechar las mismas para alcanzar logros tangibles. Una de esas áreas pudiera ser un proyecto combinado de TILF y ECOTECH. TILF abriría al sector privado áreas que están asignadas convencionalmente al sector público, les brindará los incentivos suficientes y estimulará a otras empresas a participar. Proyectos tales como "Puerto 2000", "Red de Gas Natural" y "Proyecto de Telecomunicaciones", que fueron examinados en la SOM, serían acordes con esta tendencia.

6. UNA NUEVA AREA EN LA AGENDA DE APEC

FEEEP cubre los cinco principales aspectos o variables del desarrollo sustentable de las economías del Asia-Pacífico. APEC fue creada sobre la base de experiencias pasadas y tomando en cuenta el potencial de alto crecimiento que en el futuro tendrían las economías del Asia-Pacífico. El Foro busca concretar este potencial que todos admiten. Sin embargo, no se podrá lograr un crecimiento elevado si no se emprenden esfuerzos deliberados por superar los obstáculos. Las cinco variables del FEEEP implican obstáculos al desarrollo sustentable en Asia-Pacífico.

No todas las cinco variables son nuevas en el caso de APEC. De hecho, alimentos y energía ya habían sido incluidas en los proyectos de trabajo de ECOTECH, mientras que el ambiente había sido examinado por la reunión de Ministros del Ambiente. Sin embargo, el hecho de que APEC examine estas cinco variables conjuntamente "a largo plazo y de una manera interrelacionada" constituye algo novedoso (Declaración de los Líderes suscrita en Osaka en 1995). Se requiere de un enfoque diferente de ECOTECH, lo que justifica la tercera área de acción de APEC. En pocas palabras, debemos colocar el vino fresco en una nuevo odre.

Otro elemento relacionado con FEEEP es su implicación global. Todos se habrán dado cuenta de que el tema FEEEP no puede ser abordado por un solo miembro de APEC; por ello, APEC decidió enfocarlo de forma conjunta. También es evidente que no puede ser resuelto exclusivamente en el seno de APEC sino en colaboración con países que no forman parte de APEC. Es decir, el tema relativo a FEEEP tiene un impacto global, por lo que APEC está intentando abordar ese tema global. La TILF también tiene una interrelación

global en vista de que la liberalización en el seno de APEC está inevitablemente interrelacionada con la liberalización en el seno de la OMC. Sin embargo, el enfoque de APEC sobre el tema FEEEP hace que su implicación global sea más explícita. Por otra parte, el gobierno japonés inició a partir de 1994 un proceso de consulta con Estados Unidos en torno a "la asociación global" en las Conversaciones Marco entre Japón y Estados Unidos. También me complace informarles que la propuesta FEEEP original era coherente con esta línea de esfuerzos globales.

Cada una de las cinco variables del tema FEEEP representa un área importante de conocimientos especializados y técnicos. De hecho, ya muchos expertos han recopilado los resultados del estudio sobre la aplicación de cada una de esas experiencias en la región Asia-Pacífico. Para nosotros no basta con recopilar estos estudios sino generar un valor agregado con respecto a los estudios existentes mediante la identificación de una interrelación adecuada entre las cinco variables. De ninguna manera, nuestra principal intención es adaptarnos a los intereses comerciales de grupos poderosos y de gran influencia que son atraídos por sus componentes. FEEEP busca ayudar a todas las economías miembros de APEC a superar los posibles obstáculos que conspiran contra su desarrollo sustentable.

Uno de los enfoques más generalizados para formular la interacción entre FEEEP consiste en reorganizar las cinco variables por orden de causa y efecto, es decir, examinar el impacto producido por la expansión demográfica y el crecimiento económico sobre el sector de alimentos, energía y ambiente tal y como aparece en la Declaración de los Líderes de Osaka y en el documento del Presidente del Comité Económico. Por ejemplo, el proyecto de sobre escenarios de las Naciones Unidas prevé que la población mundial pasará de 5.800 millones de habitantes en 1996 a aproximadamente 10 mil millones para el año 2050, lo que representaría un incremento del 72 por ciento. Este aumento será un poco más modesto en el caso de los miembros de APEC, en los que se registrará 36 por ciento de aumento, lo que llevará su población de 2.200 millones de habitantes en 1996 a 3 mil millones en el año 2050.

Si se multiplica este aumento de la población por una tasa de crecimiento adecuada de PIB per cápita (una extrapolación modificada de la tendencia pasada) tendremos el futuro incremento de las demandas de alimentos y energía, y una estimación de la contaminación ambiental que resulta de éstas. El suministro de alimentos y energía será analizado a fin de hallar una posible brecha entre una mayor demanda y su correspondiente oferta. Si la oferta de alimentos y energía requerida no puede cubrir el aumento proyectado en la demanda, no se produciría el escenario original.

De igual manera deberíamos analizar cuáles son las medidas necesarias para evitar la contaminación ambiental prevista y el costo que esto implicaría. En caso de que el costo fuera muy elevado o de que no pudiera evitarse la contaminación, se registraría el escenario original y una gran degradación de los estándares ambientales. Si sólo aumenta la población, la caída del crecimiento económico total vendrá acompañada de un menor ingreso per cápita, que resultaría en una menor calidad de vida. Con todo esto, el escenario de crecimiento original no será sostenible a largo plazo.

Sin embargo, cada una de las cinco variables pueden tomar múltiples vías de crecimiento y la ruta que seguirá cada variable interactuará estrechamente con el desarrollo de las otras variables, tal y como se señaló acertadamente en el documento de la Comité Económico. El mismo crecimiento demográfico causará diferentes impactos en la oferta de mano de obra a las industrias, en particular de acuerdo con su asignación al crecimiento urbano y rural. La excesiva urbanización observada en muchos países en desarrollo miembros de APEC provocará una contaminación ambiental mucho más severa. Para citar otro ejemplo, un tipo particular de alimentos aumentará la intensidad de la energía necesaria para su producción y provocará una carga más pesada sobre el ambiente. Por otra parte, la realización de un esfuerzo más deliberado para reducir la intensidad de la energía ciertamente reducirá su impacto ambiental de forma simultánea. Con el fin de abordar el tema de FEEEP, debemos entender correctamente la posible interacción que podría darse entre las cinco variables e identificar los posibles obstáculos que se presenten en el área de alimentos, energía y ambiente para el desarrollo sustentable de las economías de Asia Pacífico.

7. EL ELEMENTO ESPACIAL EN EL ANALISIS DE FEEEP

En los años 60, el Banco Mundial propuso el "Enfoque de Dos Brechas" para la asistencia al desarrollo (Chenery y Strout, 1966). Aunque los países en desarrollo aspiran lograr un crecimiento económico de cinco por ciento, esta aspiración se verá limitada por dos brechas diferentes que surgirán en secuencia como resultado de dicho crecimiento. En primer lugar, surgirá la brecha ahorro-inversión, es decir, el hecho de que el ahorro interno será insuficiente para cubrir la inversión requerida, lo cual podrá limitar el crecimiento de estos países a una tasa menor. En la etapa superior del desarrollo surgirá la brecha exportación-importación, la cual limitará

el crecimiento de estos países. Tanto el tipo como la cantidad de asistencia al desarrollo requerida difieren, entre los países en desarrollo, en las diversas etapas del desarrollo.

Nuestro enfoque FEEEP es similar al enfoque de Dos Brechas en la manera de identificar los diferentes obstáculos para el logro del desarrollo deseado y en la forma de sugerir medidas posibles para cubrir las brechas. Sin embargo, deberíamos destacar que mientras el enfoque de Dos Brechas analiza las brechas de los países en particular, nuestro enfoque FEEEP analiza nuestras brechas desde una perspectiva más amplia que la de cada país en particular. El elemento espacial es importante en el enfoque FEEEP.

Tenemos tres unidades espaciales: un país en particular, la región Asia-Pacífico y el mundo en su totalidad. ¿Cuál es la unidad espacial más apropiada para analizar nuestro problema FEEEP?

Para todos es evidente que las cinco variables exceden los límites de los países en particular. Si tomamos a Japón como ejemplo, tanto su crecimiento como sus condiciones de vida han excedido su autoabastecimiento de alimentos, energía y ambiente. El crecimiento japonés en sí ha dependido considerablemente del comercio y la inversión extranjera. Este ha sido también el caso de las ERI asiáticas y en menor grado de los países de la ASEAN, ricos en recursos, y China. El aumento en la población no puede dejarse a los países en particular. La presión que recae sobre la emigración de mano de obra es tan fuerte que ningún país puede mostrarse indiferente ante la explosión demográfica en los países vecinos.

Existen algunos aspectos de la contaminación ambiental, como por ejemplo la lluvia ácida y algunos desechos industriales, que pueden ser confinados a las subregiones del Noreste Asiático o Sudeste Asiático. Sin embargo, es posible circunscribir una mayor proporción del comercio de alimentos y energía y de la emigración de mano de obra a la región del Asia-Pacífico. Es decir, la demanda regional se cubre con la oferta regional a través del comercio intrarregional. En nuestro régimen de economía de mercado abierto, cualquier déficit significativo de alimentos y energía en la economía de un país miembro es transferido a otros miembros en forma de precios más elevados y de ajustes en toda la región. La eficiencia de nuestro régimen comercial es vital para FEEEP y debemos notar que el ajuste de la oferta y la demanda se facilita a través del comercio y la cooperación dentro de nuestra región.

Todo esto sin mencionar que el resto del comercio de alimentos y energía se realiza con países fuera de la región. El crecimiento de las economías de Asia-Pacífico ha dependido del comercio y la inversión con el mundo exterior. La emisión de dióxido de carbono dentro de la región se suma al calentamiento global. Es probable que la explosión demográfica que se registre en los próximos cincuenta años se produzca fuera de nuestra región, pero no por ello podemos mostrarnos indiferentes ante este hecho. Todas las variables FEEEP tienen elementos globales y debemos promover un régimen global eficiente de comercio e inversión simultáneamente con el régimen intrarregional.

8. ENFOQUE ADOPTADO POR APEC SOBRE LA COOPERACIÓN FEEEP

Debido a la naturaleza interrelacionada y a las implicaciones regionales/globales del tema FEEEP mencionado en las secciones anteriores, se plantean las tres siguientes medidas para la realización de acciones conjuntas de FEEEP.

En primer lugar, debemos medir las cinco variables tanto en el contexto regional como en el global y cuantificar tanto las interrelaciones como la posible dimensión de las brechas. El primer paso es esencial para compartir ampliamente las características más destacadas del tema FEEEP en el Asia-Pacífico.

En segundo lugar, debemos buscar los medios efectivos para resolver estos obstáculos y adoptar por consenso la Agenda de Acción para FEEEP. Es importante hacer énfasis en el hecho de que FEEEP, a diferencia del enfoque de Dos Brechas no es un plan de asistencia al desarrollo. Tal y como fuera mencionado en la Declaración Marco sobre ECOTECH de Manila, todos los miembros deberán participar de manera voluntaria, ofrecer sus recursos disponibles y sacar provecho de las acciones de FEEEP.

La modalidad de nuestras acciones FEEEP está caracterizada por sus tres instrumentos principales: mecanismo del mercado, regulación efectiva y transferencia de una tecnología adecuada o la aplicación de prácticas idóneas entre los miembros de APEC. Con el fin de garantizar un suministro constante de alimentos y energía para la región, se necesitará alguna forma de regulación e intervención oficial. Por otra parte, no podemos esperar que una planificación centralizada funcione de manera efectiva en el grupo de países de APEC que tiene miembros tan diversos, y tendremos que depender de los indicios que se registren en materia de precios para lograr un ajuste entre la oferta y la demanda. Debemos encontrar la mejor combinación entre el mecanismo de mercado y la regulación. El logro de esta combinación será un factor importante para la

transferencia de tecnología. APEC, con sus diversos miembros y las amplias perspectivas que se presentan en favor de dicha transferencia, es el organismo que mejor se amolda a esta función.

El tercer paso consiste en formular los planes de acción para poner en marcha la cooperación FEEEP. Al igual que TILF, este paso consistirá en acciones individuales y colectivas, y deberá comenzar a implementarse lo más pronto posible.

Cuadro 1:
Trece áreas ECOTECH y su Total de Actividades (para noviembre de 1996)

Areas	Total	Inconcluso
Datos de comercio e investigaciones (DCI)	5	2
Promoción del comercio (PC)	13	8
Ciencia y tecnología industrial (CTI)	41	20
Desarrollo de recursos humanos (DRH)	86	29
Cooperación de energía regional (Energía)	43	30
Conservación de recursos marinos (Marino)	7	4
Pesca	12	6
Telecomunicaciones (telecom.)	26	7
Transporte (transp.)	13	1
Turismo	10	7
Pequeña y mediana empresa (PYMI)	20	10
Infraestructura económica (Infra)	9	1
Tecnología agrícola (Agr. tec.)	35	3
Total	320	120

Fuente: tomado de MAPA Parte IV, Informe de avance sobre las actividades conjuntas de ECOTECH.

Bibliografía

Sobre ECOTECH:

Centro de Investigaciones Australia Japón (AJRC). *Implementing the APEC Bogor Declaration.* Canberra, 1995.

APEC. MAPA 1996, *Manila Action Plan for APEC*, Volumen IV, *Progress Report on APEC ECOTECH Joint Activities y Framework Declaration on ECOTECH.* 1996.

APEC/Comité Económico. *The State of Economic and Technical Cooperation in APEC.* Informe realizado por la Comisión Económica. noviembre, 1996.

APEC/Grupo de Personas Eminentes (EPG). *Achieving the APEC Vision: Free and Open Trade in the Asia Pacific.* Singapur, 1994.

Secretaría del APEC. *Selected APEC Documents: 1989-1994.* Singapur, 1994.

FDC (Fundación de Cooperación para el Desarrollo). *A Pacific Model of Development Cooperatio.,* Informe Provisional, Brisbane, Australia. Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), 1995. *APEC Partners for Progress (PFP) Research Report,* Tokio, 1996.

OCDE/Comisión de Asistencia al Desarrollo. *Shaping the 21st. Century; the contribution of Development Co-operatio.* París, mayo 1996.

Consejo de Cooperación Económica del Pacífico. *Implementing the APEC Bogor Declaration: A PECC Statement to APEC.* Singapur. 1995

Sobre FEEEP:

Documento de Trabajo del Presidente del Comité Económico de APEC sobre. *The Impact of Expanding Population and Economic Growth on Food, Energy and Environment in APEC.* Octubre 1996.

Chenery, H.B. y Strout, A.M. *"Foreign Assistance and Economic Development"*. En: American Economic Review. 1996.

Nohara, Takashi. *Sustainable Development: Case of East Asia.* Presentado en el período de sesiones sobre FEEEP en la Conferencia sobre la Red de Centros de Estudios de la APEC en Banff, Canadá, mayo 1997.

1997: Trigésimo aniversario de la ASEAN y crisis financiera en el Sudeste Asiático **Chia Siow Yue (ISEAS, Singapur)***

* Directora del Instituto de Estudios del Sudeste Asiático-ISEAS, Singapur

Este capítulo analiza la evolución de ASEAN durante sus treinta años de existencia, especialmente su proceso de ampliación. Escrito a fines de 1997 por la Directora de uno de los más prestigiosos centros de investigación del Sudeste Asiático, analiza el estado de las economías de ASEAN y las tendencias para el corto y mediano plazo a partir de la crisis financiera que se originó en dicha región.

1997: THIRTIETH ANNIVERSARY OF ASEAN AND THE MONETARY CRISIS IN SOUTHEAST ASIA

Abstract

This chapter, written in the final days of 1997, is a call to celebrate ASEAN's thirtieth anniversary and the feat it has accomplished by incorporating almost every one of the countries of Southeast Asia into that grouping. Nonetheless, attention is drawn to the start of the Asian crisis, which turned sour that year when one country after another fell into a monetary crisis. By the look of things, economic growth perspectives for the next two years were grim.

1997 marks the thirtieth anniversary of the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN). This group came to life on the 8th of August 1967 with the signing of the Declaration of Bangkok by Indonesia, Malaysia, The Philippines, Singapore and Thailand. Brunei joined the association in 1984, and Vietnam, in July 1995. It had been hoped that ASEAN would celebrate its thirty years of existence having fulfilled its founders' vision of including all countries in Southeast Asia in its entirety with the adherence of Cambodia, Laos and Myanmar. ASEAN, however, decided to postpone Cambodia's entry due to the domestic conflict in that nation.

With the passing of time ASEAN has turned out to be one of the most successful regional groupings. Its reputation continues to grow on the basis of its durability, capacity to forge regional ties for peace and security, its ability to uphold the region's economic dynamism and its role as a medium-size power in international affairs. One key aspect of the political success attained by ASEAN is the so-called "ASEAN style" of carrying forth regional relations by putting emphasis on the principles of adaptation and consensus in decision-making and non-intervention in the internal affairs of its member states, as well as the importance placed on adapting to changing needs of its members according to their varying economic development levels.

The ASEAN economies maintained a high GPD growth rate. Key factors include high levels of savings, enormous capital flows (particularly foreign direct investment), and a strong inclination to export. Foreign direct investment (FDI) has been well received because of its contribution to economic growth and industrialization, particularly as regards technology, transfer of know-how, and access to export markets. After the economic recession of the mid-80s, most of the countries undertook economic reform processes shooting for the liberalization, deregulation, and privatization of their economies, including in this the financial market.

The economies of ASEAN became the favorite destinations for multinational corporations searching for export platforms. Bankers and international fund managers were also attracted. This led to massive amounts of foreign direct investments, portfolio investments and loan capital. Short and long-term in-flowing capital increased the level of internal savings, which were already high, enabling these countries to grow at a much

quicker rate than would have been possible without these resources. As may be gleaned from the current monetary crisis in that region, the high level of dependency on foreign capital makes national economies more vulnerable to the volatile and whimsical nature of international capital flows and to the macroeconomic management views and criteria of international investors.

Introducción

1997 es un año de celebración para la ASEAN, por conmemorarse su trigésimo aniversario y estar tan cerca de hacer realidad la idea de incorporar a la ASEAN a todos los países del Sudeste Asiático. Pero también es una pesadilla ya que un país tras otro sucumbió a la crisis monetaria, dibujando así un sombrío panorama para las perspectivas de crecimiento de los próximos dos años.

TREINTA AÑOS DE LA ASEAN

1997 marca el trigésimo aniversario de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (mejor conocida por sus siglas en inglés, ASEAN). La agrupación nació el 8 de agosto de 1967, con la firma de la Declaración de Bangkok por Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia (lo que pasó a conocerse como ASEAN-5). Brunei entró en 1984 y Vietnam en julio de 1995. En un principio se había pensado que, para celebrar los 30 años de existencia de la ASEAN, el resto de los países del Sudeste Asiático - Camboya, Laos y Myanmar - entrarán a la asociación en julio de 1997, realizando de esta manera la visión de los fundadores de que el Sudeste Asiático estuviera unido. Debido al inicio de un conflicto armado interno, la ASEAN decidió posponer la admisión de Camboya.

Con el transcurso del tiempo la ASEAN se ha convertido en una de las agrupaciones de mayor éxito en el mundo, ya que su reputación se incrementa por su durabilidad, su capacidad para forjar lazos regionales de paz y seguridad, su sostén del dinamismo económico de la región y su papel de potencia media en los asuntos internacionales. La formación de la ASEAN tuvo su origen en el ambiente político y estratégico de los años 60. La Guerra Fría, los conflictos regionales, la aparición de movimientos comunistas insurgentes en el ámbito interno y las divisiones étnicas impulsaron a los países no comunistas del Sudeste Asiático a cooperar y brindar las bases necesarias para el desarrollo económico. No existía una visión de una eventual unión política y de la fuerte resistencia que habría a una integración económica profunda de las economías de la región; por el contrario, los fundadores prefirieron pensar en términos de cooperación económica. Sin embargo, la ASEAN ha logrado reducir los conflictos regionales y promover la solidaridad regional, además de estar desempeñando un papel cada vez más influyente en los asuntos políticos y estratégicos de la región del Asia Pacífico. Un aspecto clave del éxito político alcanzado por la ASEAN es el llamado "estilo ASEAN" de conducir las relaciones regionales, mediante el cual hace énfasis en los principios de adaptación y consenso en la toma de decisiones y de no intervenir en los asuntos internos de sus miembros, así como en adaptarse a las distintas necesidades de sus miembros productos de diferentes niveles de desarrollo económico. Las frecuentes reuniones de líderes políticos, encargados de tomar decisiones y funcionarios y el principio de no intervenir en los asuntos internos contribuyen a crear comprensión y unión, así como a reducir los puntos sensibles entre los países.

La considerable diversidad entre las economías de la ASEAN - en términos de dimensión, nivel de desarrollo económico, dotación de recursos y estructura económica - ha determinado ampliamente las modalidades y el ritmo de la cooperación económica regional. Estas disimilitudes han contribuido con las diferentes percepciones nacionales sobre los beneficios y los costos y han hecho más difícil llegar a un consenso. Según las dimensiones, en un extremo se encuentran la ciudad estado de Singapur, con tan sólo 641 kilómetros cuadrados y 3 millones de habitantes, y el sultanato petrolero de Brunei, con un área geográfica mayor pero con apenas 300.000 habitantes; mientras que en el otro extremo está Indonesia, un archipiélago que cubre 1,9 millones de kilómetros cuadrados y donde conviven casi 200 millones de personas. En términos del nivel de desarrollo y el ingreso per capita, una vez más Singapur está en un extremo, con un PIB per capita cercano a los 30.000 dólares; y al otro extremo se sitúan las economías en transición de Vietnam, Laos y Myanmar, con un PIB per capita que no supera los 350 dólares. Incluso haciendo los ajustes correspondientes a la paridad del poder adquisitivo, las brechas en los niveles de ingreso y desarrollo existentes en la ASEAN son enormes. Estas amplias diferencias en el ingreso contribuyeron con las divergencias de estructura económica y capacidad industrial, así como también con la disposición o negativa a participar en los esquemas de apertura de mercados y adopción de cuotas de mercado. La imposibilidad de llegar a un consenso sobre los esquemas llevó a adoptar el principio "ASEAN menos x", el cual le permite a algunos miembros la opción de permanecer fuera de los mismos. En lo que respecta a la dotación de recursos y la estructura económica, las economías de la ASEAN (con la excepción de Singapur) son ricas en recursos naturales - tierras agrícolas, selvas, petróleo, gas

y otros recursos minerales. Indonesia, Malasia, Filipinas, Tailandia y Vietnam cuentan con recursos naturales más variados y se han industrializado rápidamente en el transcurso de las dos últimas décadas. La economía de Brunei sigue siendo extremadamente dependiente de sus recursos petroleros. Singapur no tiene recursos naturales ni sector rural, y su economía se concentra en la manufactura y los servicios, por lo cual es un eje regional de intercambio comercial, financiero y transporte.

Las economías de la ASEAN-6 han disfrutado de un dinámico crecimiento desde los años 60. Las tasas de crecimiento se desaceleraron levemente en la década de los 80, cuando las economías de la ASEAN debieron enfrentar un desfavorable ambiente externo y varias limitaciones en la oferta interna; mientras que el rendimiento económico de Filipinas también se vio afectado negativamente por la inestabilidad política. Singapur lideró el crecimiento económico hasta mediados de los años 80. A finales de esa década, Tailandia se convirtió en la economía de mayor crecimiento dentro de la ASEAN, mientras que en los años 90 Malasia desplazó a Tailandia para convertirse en la economía más dinámica. El crecimiento de la región promedió 7% en la primera mitad de los años 90.

Al menos durante su primera década de existencia, la ASEAN estuvo preocupada por aspectos relacionados con la política y la seguridad. Apenas en 1976 se estableció el marco para la cooperación económica y la integración económica formal, ya sea mediante un área de libre comercio o una unión aduanera, era considerada inaceptable hasta mucho tiempo después. Esto refleja no sólo las amplias diferencias en los niveles de desarrollo económico y capacidad industrial y la falta de complementariedad económica, sino también las estrategias económicas introspectivas instrumentadas por la mayoría de los países miembros. El avance de la ASEAN hacia la cooperación económica fue lento y no se le puede adjudicar al regionalismo el mérito del dinamismo económico de las economías individuales.

El Tratado de Comercio Preferencial de la ASEAN (PTA, por su nombre en inglés) fue lanzado en 1977 como el principal instrumento para promover el intercambio comercial en la región. Sin embargo, fue poca su contribución con la expansión del comercio regional y le restó credibilidad al intento de ASEAN por liberalizar el intercambio comercial en la región. La ideología de sustitución de importaciones y las amplias disparidades en los niveles nacionales de aranceles condujeron a que los países con aranceles altos no quisieran reducirlos por temor a la competencia y una reciprocidad inadecuada de parte de los países con bajos aranceles. El método de negociar los aranceles producto por producto era engorroso y resultó en la disgregación y multiplicación de las categorías arancelarias preparadas para las negociaciones comerciales, así como también a la inclusión de productos negociados que no tenían demanda ni oferta en los países de la ASEAN y por consiguiente no incidían de forma alguna en la liberalización del comercio dentro de la región. Las estrictas normas de origen y las medidas no arancelarias, tales como el aforo aduanero arbitrario, erosionaron aún más la efectividad de las preferencias arancelarias. En resumen el PTA contemplaba la realización de interminables reuniones de los funcionarios económicos de la ASEAN con resultados limitados.

Igualmente, con los años la ASEAN instrumentó 3 programas de cooperación industrial con resultados desalentadores. El plan de Proyectos Industriales de la ASEAN (AIP) lanzado en 1977 tenía como objetivo ser el eje central de la cooperación industrial, pero en cambio condujo a amargas disputas entre los gobiernos de la asociación por la selección y la ubicación de los proyectos. Eventualmente se realizaron tan sólo dos proyectos. Para evitar la excesiva injerencia del gobierno y darle énfasis a las cuotas de mercado que los países de la ASEAN no estaban listos para aceptar, en los años 80 se lanzaron los programas Cooperación Industrial de la ASEAN (AIC), Empresas Mixtas Industriales de la ASEAN (AIJV) y Complemento de una Marca por otra Marca (BBC) con el fin de incrementar el papel del sector privado y permitir una mayor flexibilidad en lo concerniente a la participación de los inversionistas nacionales y extranjeros. Estos programas tampoco tuvieron mucho éxito, ya que debieron enfrentar problemas que incluían las continuas intervenciones gubernamentales para influenciar decisiones sobre la ubicación industrial, engorrosos procesos burocráticos de autorización y la renuencia a participar en un proceso de especialización regional y creación de redes de producción.

En 1995, el intercambio comercial entre los países de la ASEAN-6 (Vietnam todavía no había entrado al grupo) representó 20,5% del comercio total de la asociación, con una cuota de 17,7% de importaciones y 23,6% de exportaciones. Singapur, que es el miembro de la ASEAN más orientado al comercio y el centro de distribución de la región, tiene la mayor integración con la región y acaparó la cuota más alta del intercambio comercial entre los miembros de la ASEAN. Los escasos nexos comerciales entre los países que conforman la ASEAN-4 (Indonesia, Malasia, Filipinas y Tailandia) reflejan su baja complementariedad económica, ya que procesan principalmente productos derivados de recursos naturales y manufacturas con uso intensivo de mano de obra y compiten mayormente en los mercados de exportación de Norteamérica, Europa y Japón. Sin

embargo, con la promoción de las manufacturas para la exportación y la afluencia de inversiones extranjeras directas (IED) en la última década la creación de redes de producción y el intercambio comercial entre las industrias de la región se están desarrollando muy rápidamente.

Durante la Cumbre de Singapur, celebrada en enero de 1992, la ASEAN finalmente acordó formar un área de libre comercio. Esta trascendente decisión se debió a los drásticos cambios políticos y económicos tanto en el ámbito interno como en la arena internacional. En primer lugar, el fin de la Guerra Fría y el acuerdo de paz en Camboya (1991) debilitaron las bases políticas y estratégicas de la ASEAN, de la misma forma en que anteriormente los intereses geopolíticos de la región habían mantenido unidos y decididos a los miembros de la asociación y habían convertido a ésta en un grupo de interés estratégico para las superpotencias mundiales. Segundo, los países de la ASEAN-4 (Indonesia, Malasia, Filipinas y Tailandia) habían estado instrumentando extensas reformas económicas desde mediados de los años 80, lo cual condujo a una mayor orientación hacia el exterior y a la convergencia de los niveles nacionales de aranceles entre los países de la ASEAN. Debido al crecimiento de las inversiones foráneas en las manufacturas para la exportación y el comercio entre las industrias, las economías de la ASEAN también se volvieron más complementadas e integradas. En tercer lugar, el nuevo énfasis dado a las inversiones extranjeras y a las manufacturas para la exportación también hizo que las economías de la ASEAN empezaran a preocuparse por el acceso a los mercados en los bloques comerciales que estaban surgiendo en Europa y Norteamérica y por la competitividad ante la aparición de centros productivos con muy bajos costos en Europa Oriental, China e Indochina. Un área de libre comercio de la ASEAN (AFTA) entre los países de la ASEAN-6 tendrá un mercado regional integrado conformado por más de 400 millones de consumidores (según las cifras de 1992), un poder adquisitivo combinado por encima de los 400 mil millones de dólares (el cual anualmente crece entre 6 y 8 por ciento) y una amplia gama de adjudicación de recursos y destrezas. El AFTA mejorará la eficiencia industrial, aumentará su atractivo para las inversiones extranjeras como base de producción y mercado, incrementará su poder de negociación frente a los principales socios comerciales y brindará una estratégica posición de resguardo en caso de que fracasen las actuales negociaciones de la Ronda Uruguay.

El principal instrumento para materializar el AFTA es el arancel preferencial común vigente (CEPT), el cual contempla reducir los aranceles a nivel que se sitúe entre 0 y 5 por ciento y eliminar las medidas no arancelarias. El acuerdo de 1992 fue modificado en 1994 para corregir varias fallas. La nueva versión del AFTA prevé un cronograma de reducciones para los aranceles y las medidas no arancelarias cuyo plazo es el año 2003, una cobertura sectorial que incluye todos los productos pero no los servicios y listas de exclusión. Las listas de exclusión cubrían alrededor de 10% de los renglones arancelarios en 1996. Los productos en la Lista Temporal de Exclusión deben ser transferidos a la Lista de Inclusión en cinco porciones anuales idénticas a partir de enero de 1996. Los productos en la Lista de Artículos Sensibles (conformada por productos agrícolas sin procesar) están sujetos a reducciones de aranceles y de medidas no arancelarias a partir del año 2001, con plazo hasta el año 2010 para su conclusión. Los productos en la Lista General de Exclusión pueden ser eximidos de manera permanente del CEPT debido a las razones permitidas bajo el Artículo XX del GATT.

Según el cronograma para la reducción del CEPT, el arancel promedio regional de la ASEAN disminuye de 7,7% en 1996 a 4% para el año 2000 y 2,9% para el año 2003. Singapur ya había alcanzando el objetivo de arancel cero antes de 1996. No obstante haber tenido los aranceles más altos en 1996, Tailandia (14,1%) e Indonesia (11,6%) han programado reducciones aceleradas en el lapso 1996-2000; por lo cual la ASEAN disfrutará de tasas promedio del CEPT que estén en el rango de 0 a 5 por ciento de aranceles para el año 2003. De hecho, casi 87,8% de los renglones arancelarios en la Lista de Inclusión estará en la categoría de 0 a 5 por ciento de aranceles para el año 2000.

El objetivo del CEPT es liberalizar el comercio de mercancías. El AFTA también debe tomar medidas para liberalizar el comercio de mercancías y los flujos de inversión, ya que éstos revisten un creciente interés para cada uno de los países miembros de la ASEAN. El liberalizar únicamente el comercio dentro de la región quizás no sea adecuado para fomentar la competitividad de la ASEAN como exportadora y como foco de atracción para las inversiones. Actualmente se están llevando a cabo negociaciones en las áreas de servicios, inversiones, propiedad intelectual, banca y finanzas y transporte y comunicaciones para facilitar el intercambio comercial.

Debido al "estilo ASEAN" no se ha dado importancia a la formación de un mecanismo institucionalizado para la resolución de controversias. Las controversias comerciales se dirimen bilateralmente entre las autoridades gubernamentales del país exportador y el país importador. Las controversias no resueltas se refieren a la Reunión de Funcionarios Económicos de Alto Nivel para su tratamiento. Pero existe la necesidad de

instituir un mecanismo para la resolución de controversias; de lo contrario, las disputas bilaterales tendrán que referirse a los organismos internacionales como la OMC, tal como ha sucedido en varias oportunidades.

El programa de Cooperación Industrial de la ASEAN (AICO) comenzó a funcionar en 1996 en un esfuerzo por mejorar los anteriores esquemas de cooperación industrial. El principal objetivo de la cooperación industrial es estimular la unión de recursos y las economías de escala, de modo que las economías de la ASEAN puedan ser competitivas en el ámbito internacional. El plan AICO está diseñado para atraer inversiones y empresas mixtas entre compañías de la ASEAN y entre compañías de la asociación y fuera de ésta a través de procedimientos de inversión más simples y rápidos, así como de la aplicación del CEPT de 0 a 5 por ciento inmediatamente al momento de la aprobación.

Además de la liberalización comercial y la cooperación industrial según los programas ya descritos, la ASEAN también ha creado zonas económicas subregionales. Conocidas como "triángulos de crecimiento", su objetivo consiste en incrementar los atractivos para los inversionistas mediante la unión de recursos y la combinación de las ventajas competitivas de las partes geográficamente contiguas, explotar las ventajas comparativas, las economías de escala y agrupaciones, y facilitar el establecimiento de redes de producción y distribución. Hasta ahora se han establecido tres triángulos de crecimiento. El Triángulo de Crecimiento IMS (Indonesia, Malasia y Singapur) del Sur fue el primero en desarrollarse y cubre un área de 23.000 kilómetros cuadrados con una población por encima de los 5 millones de habitantes. El Triángulo de Crecimiento IMT (Indonesia, Malasia y Tailandia) del Norte abarca una extensión de 180.000 kilómetros cuadrados y una población de casi 22 millones de personas. Mientras que el Triángulo de Crecimiento BIMP (Brunei, Indonesia, Malasia y Filipinas) del este ocupa un territorio de 700.000 kilómetros cuadrados e incluye a más de 24 millones de habitantes. Estos triángulos de crecimiento desempeñan un papel importante en el desarrollo de industrias, infraestructura y turismo en las áreas periféricas de las naciones Estado más grandes.

AMPLIACION DE LA ASEAN

El incremento del número de miembros de la ASEAN para incluir a Vietnam (1995), Laos y Myanmar (1997) y eventualmente Camboya plantea tanto oportunidades como retos a la ASEAN y al AFTA.

Ampliar la afiliación, particularmente con nuevos miembros que tienen sistemas políticos y económicos completamente diferentes, incrementará las dificultades para llegar a un consenso. El ingreso de las economías en transición del Sudeste Asiático pudiera complicar el "estilo ASEAN" de hacer las cosas. Numerosas obras escritas y más recientemente el Secretario General de la ASEAN, Ajit Singh, han definido este "estilo ASEAN" como "algo basado en ciertos principios y costumbres muy firmes. Respetamos la soberanía y la independencia de cada uno y ninguno interfiere en los asuntos internos del otro. Se evitan los temas bilaterales. Tratamos a los demás como iguales. Las decisiones se toman únicamente cuando todos nos sentimos cómodos al respecto. Un proceso de cuidadosas consultas precede a la toma de decisiones. El consenso es la norma. El tema de la imagen es muy importante y se hacen todos los esfuerzos posibles por garantizar que ninguna de las partes se sienta herida ante un planteamiento o en una discusión. Esto no significa que no tengamos nuestros desacuerdos. A menudo diferimos, pero por regla general no ventilamos las desavenencias en público. También significa que al conocernos tan bien como nos conocemos, podemos tener profundos desacuerdos y aun así, al final del día, jugar golf juntos". (Singh, 1996).

Desde la perspectiva regional de la ASEAN, aumentar el número de miembros conlleva retos políticos. Los problemas políticos internos en Camboya y Myanmar pudieran propagarse a la ASEAN y afectar el principio de no intervenir en los asuntos internos que ha defendido el grupo hasta ahora. Además, el ingreso de Myanmar complica las relaciones externas de la asociación con las potencias occidentales opuestas al actual régimen de ese país por supuestas violaciones a los derechos humanos.

En el frente económico, al ampliar la afiliación se incrementarán la dimensión del mercado y la diversidad de recursos de la ASEAN. Esto último es importante para disfrutar de las economías de escala y atraer inversiones. Sin embargo, a pesar de que Camboya, Laos, Myanmar y Vietnam aumentarán la población de la ASEAN en casi 138 millones de habitantes, llevándola así a alrededor de 500 millones de personas, no hay un crecimiento equivalente en términos del poder adquisitivo, porque estas economías tienen ingresos per capita muy bajos; aunque con el tiempo las altas de crecimiento aumentarán el atractivo de sus mercados. Esta decisión también conduce a una ASEAN de dos estratos, el más desarrollado y el menos desarrollado. A fin de garantizar la paz regional y la cohesión política y social en el Sudeste Asiático será necesario disminuir las brechas en los niveles de desarrollo e ingresos, así como también que los fundadores de la ASEAN brinden asistencia económica y técnica a los nuevos miembros para que éstos puedan "nivelarse". El aumentar el número de afiliados significa igualmente retrasar la fecha en que debe estar instrumentada el AFTA, ya que

también habrá que darles un plazo de diez años a Camboya, Laos, Myanmar y Vietnam para que completen sus reducciones del CEPT en los aranceles y las barreras no arancelarias.

El pertenecer a la ASEAN implica considerables ventajas políticas para Camboya, Laos, Myanmar y Vietnam, además de mejorar su acceso a los mercados, el capital, la tecnología y la experiencia de la ASEAN. Sin embargo, estos nuevos miembros también deberán confrontar las obligaciones financieras y de recursos humanos que implica la afiliación. Tendrán que acceder a todos los acuerdos, declaraciones y arreglos de la ASEAN, incluyendo aquellos con los socios de diálogo. Se espera que participen en todas las reuniones de la asociación (280 en 1995) y que a su vez organicen reuniones en su territorio, incluyendo cumbres y encuentros ministeriales. Han de contribuir con la misma cuota al presupuesto de la Secretaría de la ASEAN. Como el idioma oficial de la asociación es el inglés necesitan brindar capacitación en esta lengua a suficientes funcionarios para que lean los documentos de la ASEAN y participen efectivamente en las reuniones de la ASEAN. El ingreso al AFTA quizás pudiera representar una amenaza para las nacientes industrias de las economías en transición y sus procesos de reforma de las empresas estatales. Sin embargo, también puede verse – desde una perspectiva más positiva – como parte del "proceso de aprendizaje" para preparar a Camboya, Laos, Myanmar y Vietnam a enfrentarse a un ambiente global más competitivo.

La efectividad de la ASEAN como agrupación regional se ve limitada por su diversidad y reducidas dimensiones. Por una parte, la ASEAN es tan diferente en su afiliación que las enormes divergencias en los niveles de desarrollo económico y en las políticas económicas entre los países originales de la ASEAN-6 han hecho difícil llegar a un acuerdo sobre esquemas de integración y cooperación económica. La consiguiente adopción del llamado principio "ASEAN menos x" permitió que algunos miembros optaran por no formar parte de determinados proyectos de cooperación que no respondían a sus intereses nacionales. Extender la afiliación de la ASEAN para incluir a Camboya, Laos, Myanmar y Vietnam aumenta las complejidades para lograr el consenso regional, ya que amplía aún más las disparidades en los niveles de desarrollo y competencia industrial e introduce nuevas diferencias en los regímenes políticos y los sistemas económicos.

Por otra parte, la ASEAN es muy pequeña para poder ser efectiva como una agrupación con miras a la integración económica. Aunque la ASEAN tiene una población que supera a la de la UE o a la del TLCAN, el tamaño de su PIB es 10% menor al de cualquiera de estos grupos. La diversidad entre sus miembros no es suficiente para brindar una interdependencia regional en materia de mercado, capital y tecnología. El mercado regional de la ASEAN es muy pequeño para el regionalismo introspectivo; en 1993 la ASEAN apenas representó 1,9% de la producción mundial y 5,7% del comercio mundial, en comparación con 30,6% y 19,1% respectivamente para el TLCAN y 26,5% y 34,8% respectivamente para la UE. Además, en la medida en que la ASEAN continúe dependiendo fuertemente de fuentes de capital, tecnología y experiencia externas a la región, el concentrarse solamente en la liberalización comercial entre de los países de la asociación no reducirá significativamente los costos de producción de la ASEAN ni mejorará la competitividad de las industrias y los servicios de la agrupación. Por eso la ASEAN debe ver más allá de sus fronteras y practicar el regionalismo abierto. En este sentido, los países de la ASEAN están reduciendo simultáneamente las barreras al comercio y las inversiones con respecto al resto del mundo. La cooperación económica de la ASEAN debe ir más allá del AFTA y aprovechar el proceso de integración económica de facto en la región del Asia Pacífico producto de los crecientes lazos comerciales y de inversión forjados por el sector privado. Los responsables de la política económica de la ASEAN deben reducir aún más los obstáculos a los flujos de intercambio comercial e inversiones mediante medidas de liberalización y facilitación y estimular a sus sectores privados para que se conviertan en motores del crecimiento. La ASEAN necesita desarrollar nexos estratégicos comerciales y de inversión con otros grupos, subregiones y economías dinámicas.

CRISIS FINANCIERAS Y MONETARIAS

Durante tres décadas, las economías de la ASEAN han mantenido una alta tasa de crecimiento del PIB. Los factores clave incluyen las altas tasas internas de ahorro, los ingentes flujos de capital (particularmente la inversión extranjera directa, IED) y una fuerte orientación a las exportaciones. La IED ha sido ampliamente acogida por sus contribuciones al crecimiento económico y la industrialización, particularmente en lo que respecta a la tecnología, la transferencia de conocimientos y el acceso a los mercados de exportación. Luego de la recesión económica ocurrida a mediados de la década de los 80, la mayoría de los países iniciaron procesos de reformas económicas hacia la liberalización, la desregulación y la privatización, incluyendo el mercado financiero. Las economías de la ASEAN se convirtieron en los destinos favoritos de las corporaciones multinacionales que buscaban plataformas de exportación, así como de los banqueros y gerentes de fondos internacionales, lo cual condujo a grandes afluencias de inversiones extranjeras directas, inversiones de cartera

y capitales de préstamo. Las entradas de capital a corto y largo plazo incrementaron los niveles de ahorro interno, que ya eran bastante altos, y permitieron que estos países crecieran mucho más rápido de lo que hubiesen crecido de no haber contado con estos recursos. Como muestra la actual crisis monetaria regional, una alta dependencia en el capital foráneo también expone a las economías nacionales a la volatilidad y los caprichos de los flujos internacionales de capital y a la gerencia macroeconómica al escrutinio y al juicio de los inversionistas internacionales.

Aunque la crisis monetaria en el Sudeste Asiático comenzó por Tailandia el 2 de julio de 1997, cuando fue necesario eliminar la paridad fija entre el baht tailandés y el dólar estadounidense ante la presión de los ataques especulativos y los esfuerzos por defender la tasa de cambio resultaron infructuosos, el verdadero problema se desarrolló mucho antes y no está limitado a Tailandia, sino que también afecta a otros países a diferentes niveles.

Las dificultades de la economía tailandesa se remontan a 1995, debido a la caída en las exportaciones y al creciente déficit en la cuenta corriente. El baht tailandés estaba sobrevaluado, como lo reflejaba el déficit en la cuenta corriente equivalente a 8,2% del PIB en 1996. Además, la alta proporción de deuda a corto plazo llevó a la agencia de clasificación de créditos Moody's a bajar la categoría de la deuda tailandesa, causando preocupación en el mercado financiero. Aunque desde finales de 1983, la paridad del baht tailandés fluctuaba dentro de una canasta de monedas, en realidad su valor estaba fijo al del dólar estadounidense, divisa que conformaba el 85% de dicha canasta. Al debilitarse el dólar estadounidense frente al yen japonés y el marco alemán en 1994 y comienzos de 1995 las exportaciones tailandesas se vieron favorecidas. Sin embargo, la situación cambió a finales de 1995, cuando el dólar estadounidense comenzó a fortalecerse con respecto a las principales divisas; por eso, cuando el baht tailandés se fortaleció, cayeron sus exportaciones. Los ataques especulativos contra el baht comenzaron cuando el mercado percibió que la moneda estaba muy sobrevaluada. En vez de devaluar o permitir la libre fluctuación del baht, las autoridades tailandesas optaron por defenderlo, sin lograrlo y llevando a la merma de las reservas internacionales y al aumento de las tasas internas de interés. El fortalecimiento del baht tailandés, el aumento de las tasas internas de interés, el inmenso déficit en la cuenta corriente y la alta proporción de deuda externa a corto plazo condujeron a más ataques especulativos contra el baht, el cual pasó a flotar libremente el 2 de julio. Desde entonces la moneda se ha depreciado en 50%, pasando de 26 baht por dólar estadounidense a más de 40 baht por dólar estadounidense. Estos hechos causaron serios problemas a los mercados financieros tailandeses, ya que el sector privado había contraído fuertes préstamos en el extranjero y tenía un alto nivel de apalancamiento, y ahora enfrentaban una drástica devaluación y la falta de protección para los préstamos denominados en monedas extranjeras, altas tasas internas de interés, escasa liquidez y el rompimiento de las "economías de burbujas" en el mercado de valores y el mercado bursátil. El gobierno tuvo que suspender a 58 compañías financieras insolventes y esto pudiera ser tan sólo la punta del iceberg.

La crisis monetaria regional se puede atribuir a varios factores, aunque su grado de importancia y seriedad varía de una economía de la ASEAN a otra. La causa implícita es la debilidad de los fundamentos económicos, agravada por la excesiva especulación, el efecto de contagio en la región y las respuestas políticas inadecuadas o inapropiadas.

Desde 1995 las economías de la ASEAN han venido experimentando una erosión en su competitividad. Esta erosión puede achacarse al recalentamiento de las economías, el surgimiento de China y las fluctuaciones en la tasa de cambio. Tras décadas de una alta tasa de crecimiento económico sostenido, varias economías de la ASEAN ahora enfrentaban obstáculos en el área de infraestructura y escasez de una fuerza laboral capacitada. Los impedimentos en materia de infraestructura, resultado del rápido aumento de la demanda pero también de respuestas inadecuadas a la oferta y de las trabas burocráticas, han aumentado el costo de las transacciones. La escasez de trabajadores capacitados en países como Malasia y Tailandia han conducido a un veloz aumento de los salarios y retrasado la reestructuración económica que permitiría pasar de aquellas actividades que hacen un uso intensivo de la mano de obra y no son competitivas hacia áreas con una ventaja competitiva dinámica.

La competitividad de la ASEAN en los mercados de exportaciones y en la atracción de inversión extranjera directa se ha visto cada vez más afectada por la aparición de China, un país que cuenta con una abundante oferta de mano de obra con bajos costos de producción. China se ha convertido en el principal destino de IED entre los países en desarrollo y ha absorbido más de la mitad de la IED que entra al este de Asia. Para enfrentar este desvío de las inversiones, las economías de la ASEAN han liberalizado aún más sus regímenes para la IED. La competitividad de las exportaciones chinas mejoró luego de su devaluación monetaria de 1994.

Las exportaciones de la ASEAN se ven afectadas negativamente por la apreciación del dólar estadounidense frente al yen japonés y el marco alemán desde 1996, y por consiguiente de las monedas locales con paridad fija al dólar. De hecho, la recuperación del dólar estadounidense, el aumento de las entradas de capital a corto plazo y la renuencia a tolerar la inflación en las importaciones significaron que las monedas de la ASEAN se habían sobrevaluado. La caída en las exportaciones de la ASEAN ocurrida entre 1995 y 1996 también se vio agravada por la baja cíclica en la demanda mundial de artículos electrónicos, ya que muchos países – particularmente Singapur, Malasia y Tailandia – se habían vuelto sumamente dependientes de la producción y exportación de artículos electrónicos.

La ingente afluencia de capital abarató el costo del crédito, llevando a una explosión de los créditos bancarios para financiar el consumo y los mercados de valores e inmuebles. La supuesta falta de riesgo monetario en los regímenes de cambio efectivamente fijos al dólar estadounidense y la liberalización de las cuentas de capital dejaron caer tanto a los gobiernos como al sector privado en la complacencia, particularmente durante la prolongada caída del dólar estadounidense frente al yen japonés. El extenso uso de fondos extranjeros baratos, a través de préstamos, títulos y bonos, se tradujo en malgasto de los fondos, principalmente en ambiciosos proyectos de infraestructura y desarrollo inmobiliario con altos requerimientos de divisas y cuya capacidad para generar ingresos se limitaba al ámbito local. El capitalismo amigable también permitió la irresponsabilidad y la concesión de préstamos para proyectos dudosos y a aquellos que tenían las conexiones personales o políticas correctas. La falta de transparencia, información y conocimientos dificultaron la tarea de los actores del mercado para evaluar los riesgos y los rendimientos.

En Tailandia, la creación de la Bangkok International Banking Facility (BIBF) en 1993 impidió que el gobierno controlara la entrada de los fondos que se utilizaban para financiar las actividades locales, una marcada diferencia con los centros financieros extraterritoriales como Singapur, donde las transacciones financieras se realizan entre no residentes. La mayor parte de estos fondos eran a corto plazo y financiaron actividades especulativas en los mercados tailandeses de valores y de inmuebles. Cuando estalló la "burbuja de los activos" en 1996, el sistema financiero se vio inundado de deudas incobrables. La situación empeoró cuando los inversionistas retiraron sus fondos de Tailandia y debido a las actividades especulativas en el mercado de divisas antes de la devaluación masiva del baht.

En 1996, cuando el dólar estadounidense comenzó a recuperarse, los gobiernos no se ajustaron a su impacto negativo en la competitividad mediante la adopción de políticas internas de austeridad fiscal y monetaria, porque eso habría impuesto costos políticos; mientras las corporaciones se descuidaron al no proteger sus préstamos en dólares debido a los altos intereses que ello implicaba. Tanto el sector público como el sector privado se mostraron reacios a la alternativa de desacelerar el crecimiento para evitar que se recalentara la economía. El resultado fue un incremento desmesurado de los déficit en la cuenta corriente, que llegaron a alcanzar entre 8 y 9 por ciento del PIB, y la reducción en los flujos de capital a medida que la competitividad de las exportaciones y los activos se erosionaba debido a la creciente sobrevaluación de las monedas. Los inversionistas se fueron poniendo más nerviosos y los negociantes de divisas y especuladores comenzaron su arremetida.

No se puede achacar la culpa de la crisis monetaria regional a Tailandia, aunque el ataque especulativo contra las monedas se haya manifestado por primera vez allí. El empeoramiento de los fundamentos económicos presente en Tailandia también se verificaba en algunas economías de la ASEAN, aunque en menor grado. La competitividad de las exportaciones tailandesas fue la que se erosionó con mayor rapidez, su dependencia de los flujos de dinero caliente a corto plazo era la más fuerte, su déficit en la cuenta corriente alcanzaba el porcentaje más alto, sus problemas del sector financiero eran los más agudos, su mercado inmobiliario presentaba la mayor capacidad excesiva. Tailandia también enfrentó más impedimentos estructurales que sus vecinos. Al mismo tiempo, su gobierno es el más débil. La inestabilidad política condujo a una parálisis en la toma de decisiones, incluyendo las concernientes a la tasa de cambio. En un periodo de doce meses entre 1996 y 1997, Tailandia tuvo tres gobernadores del banco central y ministros de finanzas.

Cuando el baht cayó, los especuladores arremetieron contra las demás monedas de la región. A medida que el ringgit malasio, el peso filipino y la rupia indonesia eran objeto de fuertes y determinados ataques especulativos, los esfuerzos de las autoridades monetarias por defender las divisas resultaron inútiles y después de gastar infructuosamente una cantidad considerable de reservas se permitió que las monedas fluctuaran libremente. Ni siquiera el fuerte dólar de Singapur pudo escapar del contagio regional, aunque una depreciación inferior al 10% en su valor puede considerarse suave en comparación con la feroz embestida soportada por las monedas de sus vecinos. Los ataques especulativos han conducido al descenso continuo de las divisas de la ASEAN más allá de las correcciones dictadas por los cambios en los fundamentos económicos.

Las bolsas de valores de la región cayeron luego de la crisis monetaria. Las crisis sufridas por los mercados de divisas y de valores de la ASEAN se han extendido hacia el norte, atrapando a Corea del Sur.

Varios factores contribuyeron a que continuara y se profundizara la crisis monetaria en la región de la ASEAN. En primer lugar, la lentitud de algunos gobiernos de la ASEAN para responder con las necesarias medidas correctivas fiscales y monetarias a fin de restablecer la confianza de los inversionistas y el equilibrio del mercado, debido principalmente a limitaciones políticas internas. Algunas respuestas en materia de políticas y acciones no contribuyeron a recuperar la confianza de los inversionistas y la estabilidad financiera. Entre ellas se incluyen las sugerencias de regular las transacciones monetarias y los participantes del mercado (Malasia), los esfuerzos por apuntalar los mercados bursátiles (utilizando los fondos de pensión) y por defender las monedas (recurriendo a las reservas internacionales), y los rumores sobre un compromiso gubernamental de rescatar las instituciones y firmas financieras en graves problemas. Segundo, la información de que numerosas compañías importantes con acciones cotizadas en la bolsa tenían masivas deudas en dólares estadounidenses sin protección contra riesgos, así como los tardíos intentos hechos por estas compañías para cubrir su exposición mediante la compra de dólares deprimieron aún más las monedas locales. Tercero, mientras parecía imposible de detener el espiral de sucesivas caídas, la fuga de capitales contagió a los habitantes de la región.

El polvo parece haberse aplacado un poco después de que los gobiernos finalmente introdujeron medidas para restablecer la confianza de los inversionistas y reformar los mercados financieros. Para los países más afectados, es decir Tailandia e Indonesia (y también Corea del Sur), la aceptación de la asistencia financiera provista por el FMI y varios países de la región y el acuerdo sujeto a las condiciones del FMI han evitado una nueva escalada de la crisis financiera y monetaria. La asistencia financiera del FMI y de los gobiernos amigos aportará reservas internacionales y ayudará a aliviar la falta de liquidez a corto plazo; mientras que las condiciones del Fondo garantizarán que se tomen las políticas y medidas correctas para emprender las necesarias reformas estructurales.

¿Cuáles son las lecciones que podemos sacar de la crisis financiera y monetaria de la ASEAN? Primero, las autoridades necesitan hacer una evaluación honesta y transparente de la crisis, reconocer la debilidad de los fundamentos económicos y tomar las acciones adecuadas y en el momento oportuno. Segundo, la liberalización de la cuenta de capital y del mercado financiero interno deben hacerse paralelamente – por no decir que deben ir precedidos – al establecimiento de un sólido sistema bancario y de mecanismos prudenciales y de supervisión. Los mercados de capitales funcionan eficientemente sólo si están respaldados por las instituciones apropiadas, incluyendo una normativa adecuada, supervisión e intercambio de información. Tercero, los capitales extranjeros promueven el crecimiento económico sólo si son canalizados hacia los sectores productivos en vez de hacerlo hacia actividades especulativas. Los países receptores deben utilizar más la IED que los flujos de capital a corto plazo como fuente de financiamiento externo, ya que la IED es menos volátil que las inversiones de cartera. Las instituciones financieras nacionales necesitan mejores métodos para la evaluación de créditos y el manejo de riesgos, mientras que las empresas que contraen préstamos deben manejar el uso del capital prestado de manera más productiva. Cuarto, el grado de contagio regional enfatiza las limitaciones de una solución regional. Un fondo monetario de la ASEAN o del este de Asia no puede brindar una solución y, por consiguiente, existe la necesidad de buscar una respuesta global, como solicitar la ayuda del FMI. Quinto, los mercados de cambio tienden a pasarse de la raya, por lo cual sería necesario establecer algún tipo de mecanismo supervisor.

¿Qué impacto podría tener la crisis monetaria en las perspectivas económicas de los países de la ASEAN? Las medidas de austeridad que han de tomar los gobiernos para restablecer la confianza de los inversionistas, la estabilidad macroeconómica y la competitividad incidirán negativamente en a corto plazo en el consumo y las inversiones, llevando a tasas de crecimiento más bajas y a un mayor desempleo. Los gobiernos tendrán que manejar el impacto de las quiebras empresariales y los despidos de trabajadores. Sigue habiendo incertidumbre con respecto a hasta qué punto el crecimiento se nivelará y cuántos años tendrán que pasar antes de que las economías vuelvan a tomar su senda normal de crecimiento. Todavía no se sabe con certeza si la volatilidad de los mercados de cambio y de valores ya terminaron, aún se están formulando políticas y las que ya han sido delineadas quizás no se han instrumentado todavía, mientras las consecuencias de aquellas que sí han sido aplicadas aún están por verse. Las proyecciones sobre la tasa de crecimiento hechas anteriormente tendrán que ser revisadas. La profundidad y la duración de la crisis sugieren que tendrá que haber una drástica revisión de las previsiones de crecimiento para la mayoría de los países.

En el ámbito corporativo existe la necesidad de hacer una distinción entre el impacto de la crisis monetaria en los balances de las compañías y en los estados de ingresos corporativos (pérdidas y ganancias). Una devaluación incide una sola vez en los balances corporativos. Aquellas empresas con pasivos denominados en

dólares estadounidenses (u otra moneda extranjera) tendrán que soportar un mayor peso de cancelación en moneda local. Los bancos extranjeros que concedieron préstamos a Tailandia en términos de monedas extranjeras no sufrirán pérdidas de capital directas resultado de la devaluación, pero el riesgo de incumplimiento en los pagos ha aumentado. La devaluación agravará la situación de deudas incobrables que ya afectaba a las instituciones financieras.

El efecto en los estados de pérdidas y ganancias o ingresos corporativos dependerá de que las compañías atiendan la demanda interna o la demanda de exportaciones. Con la devaluación, el consumo interno y la demanda de inversiones se verá limitada por las altas tasas de interés, la caída en los precios de las acciones y los inmuebles, las medidas del gobierno para reducir el gasto fiscal y recaudar ingresos fiscales, y un mayor aversión al riesgo derivado de las deudas incobrables. Las perspectivas para las exportaciones y los flujos de IED son más favorables, ya que la devaluación reduce los costos y mejora la competitividad de las exportaciones; sin embargo, el hecho de que los países vecinos también tengan que devaluar sus respectivas monedas compensará parcialmente esta ventaja.

La crisis monetaria regional ha generado interés en torno a la sustentación del llamado milagro asiático, planteada por primera vez por Paul Krugman en 1994. Los pesimistas dibujan un panorama sombrío. La crisis monetaria no es más que la punta del iceberg de problemas estructurales muy arraigados que confrontan las economías de la ASEAN. Estas dificultades incluyen la baja productividad factorial total, la falta de capacidad innovadora y tecnológica y las inversiones inadecuadas en infraestructura y recursos humanos. Sin embargo, éstas son las bases para el optimismo. Los gobiernos de la región parecen estar dispuestos a soportar el temporal y emprender medidas que no son populares desde el punto de vista político pero sí muy necesarias para reformar y reestructurar sus economías. Además, los factores básicos que contribuyeron al milagro del Sudeste Asiático parecieran estar intactos, entre ellos están las altas tasas de ahorro, las inversiones en recursos humanos, el énfasis dado a la apertura económica y la competitividad y las políticas económicas orientadas al libre mercado.

Vinculación de ASEAN con APEC, el TLCAN y el ALCA: Perspectivas y posibilidades

Suthipand Chirathivat (Universidad Chulalongkorn, Tailandia)* **

* El autor desea expresar su más sincero agradecimiento a los profesores Lawrence B. Krause y Peter Smith por el apoyo brindado para este artículo de investigación realizado en la Universidad de California en San Diego. Una versión anterior fue preparada para la Conferencia Internacional sobre "Integración Regional en las Américas y la Cuenca del Pacífico", Universidad de California, San Diego, del 27 de febrero al 1º de marzo de 1997. Gracias a los profesores Miles Kahler y Mark Spalding por sus comentarios, los cuales contribuyeron a mejorar la primera versión de este artículo. En la actual versión sigue habiendo algunas imperfecciones, las cuales el autor considera de su entera responsabilidad. Igualmente, quisiera expresar mi enorme agradecimiento por el financiamiento brindado por las siguientes instituciones: Ford Foundation, Institute of Global Conflict and Cooperation de la Universidad de California, John D. and Catherine T. MacArthur Foundation, Pacific Rim Program de la Universidad de California y el Programa Title VI del Departamento de Educación de los Estados Unidos de América.

**Profesor Asociado de Economía, Facultad de Economía, Universidad Chulalongkorn. Director del Programa de Estudios Europeos de la Universidad Chulalongkorn, Bangkok, Tailandia.

ASEAN, APEC AND THE AMERICAS: INTER-RELATIONS IN THE SPHERE OF REGIONAL INTEGRATION

Abstract

The Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) continues its enthusiastically, fast-paced transformation in the framework of the global economy. As an economic group keen on events taking place worldwide, ASEAN immediately notices any important changes in the international order, both at multilateral

and regional level. This is essential because any significant modification will point the way to necessary adjustments ASEAN must make, in terms of its perspectives and policies, to fully respond to new trends.

From ASEAN's economic integration perspective, experience has shown that this association's member states adapted at their own pace, yet in a timely manner, to trends observed in other regional economic groups, especially on the American Continent and in Europe. This grouping launched the ASEAN Free Trade Agreement (AFTA) which is intently aiming for regional efforts to crystallize free trade areas and investment in ASEAN, attracting enterprises from round the globe to increase their presence in the region.

In addition, the North American Free Trade Agreement (NAFTA) is one of those cases that causes concern in ASEAN because of the potential for deviation of trade and investment flows. Recent initiatives related to the implementation of FTAA in the year 2005, however, have not been the focus of a great deal of ASEAN attention. Similarly, a number of other regional trade agreements in Latin America have been equally unsuccessful in terms of sparking interest by ASEAN, with the exception of the Common Market of the South (MERCOSUR). ASEAN has in fact made it clear that it will begin to explore possibilities for future economic and technical cooperation with MERCOSUR.

ASEAN views the Asia-Pacific region as an extremely vast area in which it could fare well by increasing its trade opportunities. ASEAN's reply vis-à-vis the Asia Pacific Economic Cooperation is positive in this regard. It is considered that APEC's trade liberalization, though not mandatory, would nonetheless favor a jump in investment and trade relation levels throughout the Pacific, and hence promote its interests. ASEAN expects to be able to participate in the discussion of the most important issues with the main countries of that institutionalized group and does not foresee any intention on the part of APEC to threaten its interests.

From that perspective, the article focuses on regional efforts and the meaning these have for ASEAN, as well as the manner in which ASEAN would react and follow up on its own future efforts. It is important to begin with the integration process in Southeast Asia, its reach and depth and future expectations for ASEAN. The paper later goes on to treat ASEAN's vision as regards its interests vis-à-vis NAFTA, FTAA and APEC.

How all these regional groups evolve are important to ASEAN. The processes currently under way will give the final word in determining ASEAN's true vigor. It is, therefore, of the utmost importance that ASEAN responds positively to the prospects that lie ahead.

Introducción

La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) continúa con su rápida transformación dentro de la economía global. Como grupo económico atento a lo que ocurre en el exterior, la ASEAN ha sabido beneficiarse de los flujos de comercio e inversión manteniendo una economía abierta. En la actualidad, cualquier orden internacional importante que surja, tanto a nivel multilateral como regional, será del interés de la ASEAN, la cual ajustará su perspectiva y políticas para responder a las nuevas tendencias. El futuro y la dinámica de la región de la cual forma parte la ASEAN dependen de la capacidad que tenga la ASEAN para responder a estos cambios y seguir siendo competitiva por encima de todo.

La región de la ASEAN está constituida en su mayor parte por países en desarrollo, a excepción de Singapur. El fuerte crecimiento de estos países es el resultado del importante proceso de industrialización orientado hacia la exportación registrado en las últimas dos décadas. Han surgido oportunidades cada vez mayores gracias al comercio y la inversión, en lo cual es innegable la participación de los principales socios económicos. Estos países representan mercados, recursos en tecnología y experiencia, sectores necesarios para el desempeño general de la ASEAN. Por lo tanto, la mayoría de los países miembros de la ASEAN están siempre conscientes del papel especial e importante desempeñado por estos países en sus relaciones económicas.

El contexto más reciente, caracterizado por un ambiente internacional cambiante, ha conducido a la ASEAN a repensar estos acontecimientos. El fin de la Guerra Fría ha dado lugar al regionalismo en todo el mundo. Esta situación ocurre en medio de ampliamente difundidos esquemas de liberalización del comercio que han surgido tras la conclusión del Acuerdo Multilateral de Comercio de Marrakesh y las crecientes oportunidades en el Asia Oriental. La ASEAN, en este sentido, estima que es lógico considerar sus oportunidades y perspectivas desde diversos ángulos dentro y fuera de la región.

Desde la perspectiva de la integración económica de la ASEAN, las experiencias han demostrado que los países miembros de tal asociación se adaptaron oportunamente a su propio ritmo en respuesta a otros grupos económicos regionales, especialmente en el Continente Americano y Europa. La agrupación ha lanzado el Area de Libre Comercio de la ASEAN (AFTA) con la intención de lograr sus objetivos dentro de diez años. Dicho esfuerzo apunta a explorar los esfuerzos regionales para lograr áreas de libre comercio e inversión en la

ASEAN atrayendo empresas de todo el mundo para fortalecer su presencia en la región. Si bien el AFTA se ha convertido en una piedra angular de la integración regional, su diseño y proceso deberán continuar de manera realista. Esto significa que el ejercicio de cualesquiera otros arreglos regionales debe corresponderse o complementarse con la orientación principal de las relaciones de la ASEAN con el mundo, para que no disminuyan o se desvíen los esfuerzos previos.

El futuro de la región Asia-Pacífico también es importante para la ASEAN. En efecto, la creciente interdependencia del comercio y la inversión se asemejan a señales viales que le indican a la ASEAN qué importancia darle a sus intereses en la región Asia-Pacífico. ASEAN podría estar en buena posición para beneficiarse de las oportunidades cada vez mayores que surgen por ejemplo en Asia del Este. Sin embargo, esto no significa que la ASEAN esté bien preparada para competir con otros países en la región Asia-Pacífico en general.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) es uno de los casos que causan preocupación en la ASEAN sobre la manera en que las corrientes comerciales y de inversión pueden desviarse. Las recientes iniciativas relacionadas con la instauración de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) para el año 2005 han recibido poca atención de parte de la ASEAN. Existen otros acuerdos de comercio regional en América Latina que tampoco han despertado mayor interés, a excepción del Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR), con respecto al cual la ASEAN ha expresado su intención de explorar las posibilidades de una futura cooperación económica y técnica.

La región Asia-Pacífico es vista por la ASEAN como un área muy vasta en la que podría aumentar sus oportunidades comerciales. La respuesta de la ASEAN ante el Foro de Cooperación Económica de Asia-Pacífico (APEC) es, en este sentido, positiva. Se considera que su proceso de liberalización del comercio, aunque no es obligatorio, sí favorece las crecientes inversiones y relaciones comerciales en el Pacífico, con lo que se promueven también sus intereses. La ASEAN espera participar en la discusión de los temas más importantes con los países principales de este grupo institucionalizado y no considera que APEC amenace sus intereses.

Desde esta perspectiva, este artículo se propone enfocar estos intentos regionales y su significación para la ASEAN, así como el modo en que la ASEAN reaccionaría y proseguiría con sus propios esfuerzos en el futuro. Es importante comenzar con el proceso de integración en el Sudeste Asiático, cómo se ha ido ampliando y profundizando y las expectativas futuras de la ASEAN. Más adelante se tratará acerca de la visión de la ASEAN con respecto a sus intereses en relación con el TLCAN, el ALCA y APEC.

Estos grupos regionales son importantes para la ASEAN; sin embargo, aún es presa de incertidumbres, especialmente ante las nuevas iniciativas, como el ALCA, que se manifiestan en el Hemisferio Occidental. La fortaleza de la ASEAN dependerá de los resultados de los procesos actuales. Por lo tanto, es importante para la ASEAN responder en forma positiva a las nuevas perspectivas en un futuro cercano.

2. INTEGRACIÓN REGIONAL DE LA ASEAN

Algunos rasgos sobresalientes

Perfil del AFTA y las etapas posteriores

Implicaciones para los vínculos extrarregionales

La ASEAN como grupo regional ha sido considerada como una de las más exitosas experiencias de los países en desarrollo (véanse los Cuadros 1 y 2). A pesar de sus dificultades iniciales, la ASEAN ha podido finalmente avanzar con éxito en la vía del desarrollo económico y la cooperación. El grupo superó la Guerra Fría y ha desarrollado básicamente sus propias economías. Bajo la conducción de políticas económicas apropiadas, cada país se ha ido vinculando cada vez más con los demás; pero sólo recientemente han explorado sus características complementarias y las oportunidades económicas mutuas.

Algunos rasgos sobresalientes

Para comprender el proceso de integración económica de la ASEAN es preciso tener en cuenta sus puntos sobresalientes. El grupo confiere una gran atención a las políticas de desarrollo económico de mercado orientadas hacia el exterior en las últimas décadas (véase el 3). Todos los países, desde Singapur hasta Indonesia (y ahora Vietnam), reconocen que las reformas continuas dan resultados y que permiten que las fuerzas del mercado funcionen con mayor plenitud. Las empresas de la ASEAN, con su apertura a la economía global, prestan atención permanente a la competitividad. Con los años, la ASEAN ha logrado una mayor

convergencia, constituyéndose en una región atractiva para las oportunidades de comercio e inversión (Urata (1993): 281).

El sistema de comercio multilateral ha brindado acceso a los mercados del mundo desarrollado a los productos de la ASEAN. Sin él sería difícil para estos países promover adecuadamente su comercio con el mundo: el valor comercial de la ASEAN es más impresionante que su crecimiento económico entre 1980 y 1994.⁽³⁾ Por otra parte, el comercio intra-ASEAN aumentó de US\$24,4 mil millones en 1980 a US\$63,9 mil millones en 1994, lo cual significa que el comercio intra-ASEAN representa menos de un cuarto del comercio total de la ASEAN. Los responsables de formular las políticas deberían tener en cuenta esta simple cifra para no continuar a toda costa con un proceso de integración económica de la ASEAN orientado principalmente hacia dentro. Al contrario, la integración derivada de la inversión, combinada con la apertura hacia el comercio mundial, permitirían que la ASEAN conquistara más fácilmente un nuevo campo de oportunidades.

Con esto en mente, la ASEAN nunca ha aspirado a ser demasiado institucionalizada. Los líderes y ministros que han creado los esfuerzos de integración de la ASEAN durante estos años siempre han actuado con base en principios de consenso implícito. En la práctica, diversas iniciativas regionales han sido decididas de buena fe, incluso el AFTA, calificada como "acordada primero, negociada después". El gobierno cree en la motivación principal del sector privado. Entonces las iniciativas regionales, tales como el AFTA, han sido diseñadas de modo que hagan competitivos a los productos de la ASEAN en el mercado mundial y coloquen a la región a escala mundial como centro regional para la inversión extranjera directa (Ariff (1996):218).

Finalmente, todos los países de la ASEAN han alcanzado un punto que les permite explorar las características complementarias mutuas, además de los mercados extrarregionales. Países como Malasia, Indonesia y Tailandia, y más recientemente Filipinas, ya no piensan sólo en términos de limitar sus políticas económicas nacionales a sus territorios. Al contrario, estos países sienten cada vez más la necesidad de ampliar su potencial. En este sentido, la ASEAN puede dar cabida a los intereses mutuos a la vez que se mantiene abierta al exterior.

Perfil del AFTA y las etapas posteriores

Antes de que los miembros de la ASEAN pusieran en ejecución el AFTA en 1993, se realizaban numerosas actividades cooperativas, pero sin resultados sustanciales. Los primeros intentos por instrumentar un Acuerdo Comercial Preferencial de la ASEAN (o ACP de la ASEAN) y un esquema de cooperación industrial no lograron construir una base comercial y de inversión intrarregional más sólida.⁽⁴⁾ Lo cual evidencia que el comercio intra-ASEAN no había hecho avances importantes y que seguía representando cerca de 20% del intercambio comercial total de la subregión.

La mayor importancia que ha alcanzado el comercio intra-ASEAN es un fenómeno reciente. Precisamente, las redes de producción regional de una serie de actividades industriales, especialmente partes y componentes de la industria eléctrica y electrónica y de la industria automotriz, están contribuyendo de forma continua con este cambio. Por ejemplo, Estados Unidos antes era el socio comercial más importante de Tailandia, ahora lo es la ASEAN. Del mismo modo, el nivel del comercio intrarregional aumenta cada vez más.⁽⁵⁾ Pero esto no significa que la ASEAN representa el mercado más importante para los productos de Tailandia.⁽⁶⁾

Como resultado, el AFTA fue lanzado en un buen momento, quizás para aumentar el comercio intraindustrial de las empresas ubicadas en la región. La formación del AFTA es considerada un logro importante para la integración regional. Los miembros de la ASEAN están determinados a reducir a cero los aranceles de la mayoría de sus productos, dejando los demás productos a un nivel no mayor de 5% para el año 2003 (véase el Cuadro 4). Esta reducción conforme a las tasas del Arancel Preferencial Efectivo Común ⁽⁷⁾(CEPT) comenzó en 1993.

Las economías de la ASEAN maduran individualmente y como región, los límites naturales al comercio y la inversión se desdibujarán con la integración regional, de allí que se favorezca el contacto cada vez mayor entre las empresas para que hagan más negocios dentro y fuera de la región. El proceso de integración estimulará un gran crecimiento en la ASEAN, con su población de casi 500 millones de habitantes y vastos recursos potenciales. Los grandes flujos de capital y la inversión directa de las Empresas Multinacionales pueden obtener altas tasas de rentabilidad.

La integración regional a través del AFTA también recibió atención desde que Vietnam se convirtió en un nuevo miembro en 1995. En su condición de miembro más reciente, a Vietnam se le ha dado más tiempo para que culmine el proceso de liberalización comercial intrarregional hacia el año 2006. El nuevo aumento de los miembros de la ASEAN, con la incorporación de Laos y Myanmar en 1997, también resulta significativo para estos esfuerzos de integración regional. Si esta expansión implica que los miembros comiencen a ejecutar el

programa del AFTA en 1999, el año 2010 sería entonces el año límite para que la ASEAN complete su área de libre comercio.

En cuanto a los retos que implica la promoción de la integración regional en la ASEAN después del AFTA, se menciona el "AFTA Plus"⁽⁸⁾ como una extensión de la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias en áreas y artículos aparte de los originalmente cubiertos en el esquema del Arancel Preferencial Efectivo Común. Los avances en estas áreas son relevantes para facilitar el comercio y la inversión. Otras áreas importantes de integración, consideradas como parte integral del AFTA Plus, se refieren a la creación de un Área de Inversión de la ASEAN (AIA), la introducción de su esquema de Cooperación Industrial, (AICO) y la puesta en ejecución del Acuerdo Marco de la ASEAN sobre Cooperación en materia de Propiedad Intelectual. La ASEAN está a punto de sentar las bases para expandir y ampliar el AFTA y convertirlo en el AFTA Plus.

La integración regional en la ASEAN irá de la mano con el desempeño económico de los países miembros. Recientemente se han dado signos de una similitud importante de las variables macroeconómicas. Por ejemplo, las tasas de crecimiento en estas economías han mostrado indicios de convergencia con el aumento de la tasa de Filipinas. Por lo tanto, estas condiciones favorables podrían estimular a los responsables de formular las políticas a pensar en una mayor integración regional en la ASEAN.

Implicaciones para los vínculos extrarregionales

Si el AFTA es un esquema importante para promover una mayor integración regional, ¿cuáles serían las implicaciones para los no miembros? Para responder esta interrogante es necesario entender el aspecto institucional del AFTA. De hecho, el esquema que se ofrece es continuación del antiguo ACP de la ASEAN. Debido a que el ACP de la ASEAN fue notificado bajo la Cláusula Habilitante de 1979⁽⁹⁾, el AFTA no está sujeto al Artículo 24 del GATT. Como resultado, el AFTA es un instrumento de comercio regional que gozaría de una condición independiente dentro de la OMC, aunque este tema probablemente sea examinado por el Comité responsable de los acuerdos de comercio regional de la OMC en Ginebra.

Para los socios comerciales de la ASEAN, el AFTA no debe poner el énfasis en la integración únicamente entre los miembros de la ASEAN. En este sentido, el "fin último del AFTA es fomentar las ventajas competitivas de la ASEAN como base de producción orientada hacia el mercado mundial" (AFTA Reader (1993):1). Este argumento se aplica a la ASEAN en términos de su reconocimiento de la necesidad de avanzar y profundizar su competitividad internacional. En otras palabras, los países de la ASEAN se están integrando unos con otros para integrarse con el mundo, y el AFTA sería un medio para lograr este objetivo.

Debido a que la finalidad del AFTA no es aumentar el comercio intra-ASEAN en sí, es incorrecto tratar al AFTA bajo la óptica tradicional de los acuerdos regionales. Las implicaciones probables del esquema en cuanto al comercio y la inversión deben interpretarse con sumo cuidado. Según las estadísticas de numerosos estudios sobre el AFTA, el efecto de ese esquema del libre comercio regional probablemente resulte insignificante (Toh Mun Heng y Linda Low (1993)). Los beneficios totales de la liberalización generados por el AFTA estarían en el orden de los US\$3 a 4 mil millones en términos de las exportaciones. Un estudio demostró incluso que la liberalización comercial de la ASEAN conforme a la cláusula de nación más favorecida sería por lo menos tres veces mayor que la del AFTA. Otro estudio sugiere que los recursos del crecimiento del comercio intra-ASEAN parecen derivarse de las políticas que promueven la transformación económica en general en vez de exclusivamente del AFTA (Chirathivat (1996): 29).

En general, los efectos estadísticos a consecuencia de la creación y desviación de las corrientes comerciales parecen insignificantes. Las implicaciones para los no miembros son, en este sentido, pocas. En otras palabras, los socios comerciales de la ASEAN no deben preocuparse por efectos de desviación del comercio producidos por los esfuerzos de integración regional realizados por el AFTA con el fin de captar el interés mundial para aumentar los vínculos comerciales y la inversión en la ASEAN como región. De hecho, aun si el AFTA se materializa o no, las relaciones comerciales y de inversión entre los países de la ASEAN y los principales países industrializados continuarán floreciendo. El AFTA ofrece una ventaja a estos últimos países. De allí que el marco económico de las economías de la ASEAN pueda ampliarse con el AFTA, más que las perspectivas del AFTA en sí.

En cuanto a los efectos estáticos del AFTA respecto a la desviación de las corrientes comerciales hacia los Estados Unidos de América, un estudio (Plummer e Imada-Iboshi (1996)) hizo esta evaluación y se determinó que el impacto del AFTA en la desviación de las corrientes comerciales es generalmente bajo. En otras palabras, los no miembros tienen poco de que preocuparse por el AFTA. Sin embargo, esto puede compensarse con los efectos dinámicos en el comercio y la inversión resultantes de la liberalización multilateral y del APEC.

3. LA ASEAN Y LA INTEGRACIÓN REGIONAL DE LAS AMÉRICAS

La ASEAN y el TLCAN

La ASEAN y el MERCOSUR

La ASEAN y las Américas

Si bien los países de la ASEAN se han beneficiado de la estrategia de desarrollo orientada hacia el exterior, su crecimiento continuo podría verse afectado abruptamente por políticas adversas instrumentadas en la economía mundial. Se menciona este tema como una posibilidad, aunque todas las economías de la ASEAN están ahora más integradas dentro de la economía global de lo que nunca antes lo estuvieron. El sistema de comercio multilateral del GATT, y en la actualidad la OMC, ha sido un marco útil para el comercio de la ASEAN en las últimas décadas. Pero el creciente proteccionismo y los acuerdos de integración regional discriminatorios, especialmente en la UE y en el continente americano, podrían impedir el desarrollo económico futuro de los países de la ASEAN. El peso de estos dos bloques comerciales regionales representa casi dos tercios del intercambio comercial total de mercancías en el mundo (véase Cuadro 5), siendo así significativo para otras regiones en términos de su desarrollo regional.

En vista del alto grado continuo de apertura económica en la región de la ASEAN, es importante seguir observando cuidadosamente la exposición a las fluctuaciones externas que pudieran tener un impacto en el comportamiento económico. De hecho, todos estos países están fuertemente influenciados por los cambios en el mercado internacional. De allí que las más recientes y rápidas tendencias del regionalismo en el mundo entero hayan generado cierta preocupación en la ASEAN, sobre todo en lo que se refiere a la posibilidad de que estos acontecimientos generen una política introspectiva e impongan medidas discriminatorias en contra de los no afiliados.

La integración regional en las Américas también genera el interés de la ASEAN. Actualmente, en el Hemisferio Occidental tienen lugar varias iniciativas nuevas, mientras que anteriormente la ASEAN estaba preocupada particularmente por el TLCAN. Será necesario analizar las diferentes implicaciones de estos grupos, ya que Estados Unidos constituye el mercado de exportación más importante de la ASEAN. Así que la creciente tendencia hacia la regionalización en las Américas posiblemente podría conducir a acciones de naturaleza discriminatoria y a una posible desviación de las corrientes de comercio e inversión.

América Latina y el Caribe es una región menos conocida para la ASEAN. Caracterizada en el pasado por las dificultades económicas, la inestabilidad política o los frecuentes cambios de política, esta región es causa de reflexión para otras partes del mundo, incluyendo al Sudeste Asiático, acerca de cuál pudiera ser la manera más adecuada de propiciar el acercamiento, en caso de que aumente el contacto. Sin embargo, numerosos países de América Latina y el Caribe parecieran estar recuperándose de la crisis y tener una mejor capacidad de crecimiento en la década de los años 90. Esta situación ha abierto nuevos horizontes para que los países fuera de la región busquen nuevos socios comerciales. El resurgimiento de la integración regional en América Latina y el Caribe se ha convertido en un acontecimiento interesante. Por ejemplo, uno puede observar la pujante dinámica del Mercado Común del Sur, conocido como MERCOSUR y formado por importantes países latinoamericanos como Brasil y Argentina. Sus interconexiones en las Américas también son complejas, pero no deben ser ignoradas por los diferentes países del Sudeste Asiático.

La ASEAN y el TLCAN

Anteriormente, cuando se creó el TLCAN, la principal preocupación de la ASEAN era el grado de desviación de las corrientes comerciales. Esto es lógico ya que Estados Unidos es uno de sus socios comerciales más importantes y es probable que el TLCAN genere cierta desviación de comercio en sectores particulares (Hufbauer y Schott (1993): 113). Con el transcurso del tiempo, las restricciones al comercio bajo diversas barreras no arancelarias quizás hayan impedido que las exportaciones de la ASEAN alcanzaran todo su potencial. Es por ello que la ASEAN intentó evaluar el posible impacto de este acuerdo. Hasta ahora, el proceso de integración en el TLCAN parece haber avanzado mucho más, colocándose cerca de la UE, especialmente en las áreas del libre flujo de las mercancías, los servicios y el capital y de sus esquemas institucionales (véase el cuadro 6).

En general, Estados Unidos y Canadá ya tienen una estructura arancelaria baja, de modo que es poco probable que el TLCAN altere los beneficios sustancialmente, como sugieren muchos estudios empíricos. Por otra parte, México puede obtener beneficios considerables en el TLCAN, debido a su mayor posibilidad de lograr contactos comerciales con sus vecinos y la importante reducción de aranceles en los acuerdos regionales.

En algún momento, México puede convertirse en plataforma para que las CMN y sus filiales se instalen en ese país con el fin de exportar hacia Estados Unidos, con la consiguiente desviación de la inversión extranjera directa de otras regiones, incluyendo la ASEAN. De hecho, México parece poseer ventajas comparativas en la industria manufacturera similares a las de la ASEAN. Debido al trato preferencial dado a México conforme al TLCAN, las exportaciones de la ASEAN a Estados Unidos podrían reducirse.

Como lo demuestra Ariff (1996: 214), hay muchos estudios empíricos sobre el impacto potencial del TLCAN que parecen incluir a la ASEAN. Los estudios en general parecen diferentes, pero puede concluirse con seguridad que el TLCAN hará que la ASEAN compita más fuertemente con México en Estados Unidos en un número de productos manufacturados, especialmente textiles y ropa y algunos productos electrónicos. Por supuesto, el impacto seguramente variará de un país a otro. Los que poseen ventajas comparativas similares a las de México seguramente serán los más afectados (10). Entre los miembros de la ASEAN, Singapur será el menos afectado, mientras que otros países del grupo regional, como Indonesia, Malasia, Filipinas y Tailandia, pueden sufrir algún impacto en diferentes grados (Ariff (1996): 216). La ASEAN espera que los efectos de desviación de las corrientes comerciales puedan reducirse si el TLCAN puede mantener un buen crecimiento, lo que a su vez resultará en un incremento de la demanda y las importaciones desde fuera de la región.

Como resultado, la reacción de la ASEAN ante el TLCAN es más bien un temor de que este acuerdo regional de comercio pueda ir en su contra y que la ASEAN deba hacer algo. Por el momento, no existe ninguna discriminación importante en el TLCAN que parezca debilitar el sistema multilateral de comercio, aparte de la disminución preferencial de aranceles para México. La ASEAN ha emprendido acciones para participar activamente en la OMC con el deseo de fortalecer su posición en favor del acceso al mercado en el TLCAN.

Es posible que el ingreso de México al TLCAN también desvíe las inversiones desde la región de la ASEAN. Particularmente en lo que concierne a la inversión extranjera directa de Japón y las ERI asiáticas, las actividades orientadas a la exportación relacionadas con el mercado estadounidense pudieran ser revaluadas, ya que la posición de estas firmas posiblemente podría llevar a su eventual reubicación en el TLCAN, especialmente en México. Todo ello según los beneficios obtenidos en términos de acceso al mercado y cercanía al mercado estadounidense. En cuanto a las inversiones externas de la ASEAN en el TLCAN, sólo unos pocos países del grupo asiático – como Singapur y Malasia – pueden ser considerados como nuevos participantes en la inversión externa directa mundial, probablemente cubriendo así unos cuantos sectores de inversión en el esquema norteamericano. En general, no hay un indicio claro acerca de la forma en que a estas firmas les gustaría moverse dentro del TLCAN y causar una desviación de las inversiones en la región de la ASEAN.

En la actualidad, algunos países han celebrado acuerdos marco con Estados Unidos, así como tratados de inversión bilateral y un "Tratado de Amistad y Relaciones Económicas" con Tailandia. En el ámbito regional, los temas económicos y otros asuntos bilaterales de importancia para las relaciones entre la ASEAN y Estados Unidos se discuten en la Conferencia Postministerial de la ASEAN y en reuniones separadas. También existe un acuerdo para formar un Consejo Consultivo sobre Comercio e Inversión como parte del proceso general de la Iniciativa entre Estados Unidos y la ASEAN (Plummer (1994): 151). Sin embargo, ninguno de estos convenios puede dar lugar a acuerdos preferenciales de comercio e inversión. Es probable que en los próximos años la ASEAN continúe discutiendo los temas relativos al TLCAN dentro del diálogo entre la ASEAN y los Estados Unidos de América y otras instancias, a medida que el TLCAN se avance en su concreción detallada en la mayoría de los sectores que abarca ese esquema.

La ASEAN y el MERCOSUR

El MERCOSUR es sin duda el segundo bloque comercial regional más importante en las Américas. El grupo se formó en 1991 y tiene como objetivo concluir la creación de una unión aduanera para el año 2001. Está integrado por Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay. Chile es miembro asociado y beneficiario de un acuerdo de libre comercio con el bloque. Su objetivo es establecer un mercado común en el futuro(11). En comparación con la ASEAN, el MERCOSUR es más ambicioso que la ASEAN-AFTA, aunque el número de países miembros es menor, por ahora. El cronograma para la creación de una unión aduanera en diez años es más ambicioso que el de la ASEAN. ¿Cuáles serían las implicaciones potenciales para ambos grupos regionales de comercio?

La dimensión de las economías del MERCOSUR aparece como más grande que el conjunto de la ASEAN (véase Cuadro 2), pero la ASEAN está avanzando con mayor rapidez y en poco tiempo puede llegar a alcanzar las dimensiones del MERCOSUR. La población de la ASEAN es más del doble de la del MERCOSUR (200 millones). Las dimensiones del comercio internacional también son mayores que las del MERCOSUR, ya que

la ASEAN está más orientada hacia el exterior que el MERCOSUR. En 1994, el MERCOSUR registró un PIB combinado de US\$860 mil millones, mientras que el de la ASEAN fue de US\$537 mil millones para ese mismo año.

En conjunto, el intercambio comercial de la ASEAN con el MERCOSUR representa menos de 2% del total del Sudeste Asiático. La ASEAN importa más del MERCOSUR de lo que exporta. Desde el punto de vista de las importaciones, a excepción de Brunei y Vietnam, otros países de la ASEAN importan productos principalmente de Brasil y Argentina, mientras tratan igualmente de exportar a estos países. En términos generales, a excepción de Singapur, otros países de la ASEAN, incluyendo a Indonesia, Malasia y Tailandia, tienen un déficit comercial con el MERCOSUR.

Principalmente a causa de la falta de vínculos históricos y la distancia geográfica, los nexos económicos entre la ASEAN y el MERCOSUR siguen siendo limitados. El comercio y la inversión entre los dos bloques aún son débiles. El proceso de desarrollo evolutivo entre las dos regiones a través del comercio y las inversiones es muy diferente. Se tiene la impresión de que las oportunidades comerciales entre ambos bloques aún no han sido bien exploradas, aunque podrían tener una estructura de ventajas comparativas similar a la de la ASEAN; sin embargo la gama de productos que ofrecen es diferente. Hasta el momento, tan sólo Singapur y Malasia han comenzado a buscar inversiones directas efectivas en América Latina.

Quizás el mayor reto que el MERCOSUR enfrenta hoy, sea cómo tratar las asimetrías existentes entre sus países miembros en términos de su poder económico y político. Estas asimetrías complican el establecimiento de mecanismos institucionales que pudieran equilibrar los intereses de cada país. Esto no incluye el aumento de aranceles a las importaciones de automóviles aplicado por Brasil, que causa preocupación a los países miembros. La ASEAN sigue este acontecimiento con sumo interés.

Como bloque ajeno al MERCOSUR, el temor de la ASEAN con respecto a la desviación de las corrientes comerciales de este acuerdo regional no es muy grande, ya que su comercio con el grupo no es tan importante. Sin embargo, la ASEAN quisiera asegurarse de que este grupo no representa una amenaza para sus exportaciones a otros mercados. De hecho, el MERCOSUR tiene acuerdos comerciales con varios países, incluyendo a Chile, Bolivia, Estados Unidos (12) y, últimamente, con la UE.

La ASEAN celebró recientemente (13) una reunión ministerial con el MERCOSUR a objeto de crear un nuevo marco para la cooperación económica y política en el futuro. Se han perfilado nuevos vínculos, pero aún falta ver si se concretan. Por el momento, la ASEAN puede considerar al MERCOSUR como un acuerdo de comercio regional sur-sur con el cual compartir experiencias (14). Sin embargo, por otra parte, parece que el MERCOSUR difiere de la ASEAN en muchos aspectos.

El MERCOSUR le confiere gran importancia a la proximidad, lo que ha determinado cuáles son sus socios comerciales naturales. Si bien esto ha conducido a un rápido incremento del intercambio comercial entre sus miembros (15), este crecimiento, sin embargo, quizás no genere muchos beneficios económicos. Si el comercio se desvía desde los proveedores de bajos costos de otras partes del mundo hacia socios de altos costos, las pérdidas pueden ser enormes. Precisamente, un estudio de Yeats ha demostrado que el aumento más rápido en el MERCOSUR se ha dado en el renglón de los equipos de transporte y maquinaria, que parece ser una de las peores categorías de rendimiento en los mercados mundiales. De igual modo, el MERCOSUR parece mantener un régimen discriminatorio basado en altos aranceles y protecciones no arancelarias. En cierto modo, estas grandes distorsiones son analizadas cuidadosamente en la ASEAN.

La ASEAN y las Américas

Aparte de estas dos agrupaciones regionales (TLCAN y MERCOSUR) existen otros esfuerzos de integración subregional que se superponen entre sí: la Comunidad Andina (GRAN), el Mercado Común Centroamericano (CACM), la Comunidad del Caribe (CARICOM) y el Grupo de los Tres (G3) formado por México, Colombia y Venezuela, y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) (16). En esta lista no se incluyen los complejos tratados bilaterales múltiples ni otros acuerdos entre grupos de países. Sin embargo, el TLCAN y el MERCOSUR constituyen los "dos pivotes" del proceso de integración del hemisferio occidental (Haggard (1996): 2).

La ampliación del TLCAN ha generado fuertes debates en los países latinoamericanos sobre si deben unirse al grupo o no. Hasta ahora, ninguno de los países latinoamericanos ha participado realmente en él, excepto para negociar los asuntos problemáticos directamente con los Estados Unidos de América. El MERCOSUR, además de tener como miembro asociado a Chile, también comienza a surgir como una importante red de acuerdos bilaterales en América Latina. En un momento, la idea de un Tratado de Libre Comercio Suramericano (TLCSA) fue promovida por un país tan relevante como Brasil, a fin de distinguir su propia iniciativa, diferente

al TLCAN. Pero seguramente tomará algún tiempo establecer lazos entre los dos, ya que son muy diferentes. América Latina, en general y a excepción de México, no puede alcanzar los estándares del TLCAN con respecto al comercio, las inversiones y el correspondiente marco normativo vigente, aparte de que la región que representa es sumamente diversificada en sí misma.

Desde la perspectiva de la ASEAN, estos beneficios institucionales regionales en el Hemisferio Occidental indudablemente constituyen un acontecimiento emocionante por sí solo(17). A la ASEAN le gustaría ver cómo estas tendencias integracionistas podrían ayudar a generar una mayor apertura en materia de intercambio comercial e inversiones en el sistema global. América Latina parece estar instrumentando reformas económicas de amplio alcance a la vez que prosigue con estos esquemas regionales(18). Esto es válido para México, sin excepciones, para el TLCAN, así como para el resto del Hemisferio. Los miembros de la ASEAN, por ser países en desarrollo, han aprendido que estos ejercicios de integración deben manejarse con sumo cuidado y realizarse en el momento oportuno a fin de crear las condiciones adecuadas para el proceso de agrupamiento y de no desalentar a los países miembros con estos arreglos(19).

De hecho, el primer enfoque importante en materia de integración hemisférica occidental fue anunciado en junio de 1990 (20) por el entonces presidente estadounidense George Bush en respuesta a las dificultades de América Latina y con miras a crear un nuevo marco para sus relaciones (Hufbauer y Scott (1994): 1). En esencia, la Iniciativa para las Américas (IPA) estaba orientada a reformar tres áreas de las relaciones entre Estados Unidos de América y América Latina: la promoción de inversiones, la asistencia mediante la reducción de la deuda y la eliminación de las barreras comerciales. Sin embargo, el objetivo de la liberalización comercial parece estar por delante de las otras dos áreas de cooperación (Haggard (1996): 18). La IPA tuvo una corta existencia, ya que la tomaron por sorpresa varios hechos posteriores, incluyendo la creación del TLCAN. El único elemento que parece haber sobrevivido al espíritu de la IPA es su enfoque con respecto a los acuerdos bilaterales separados con diferentes grupos regionales(21).

Para poder entender la creación de tratados de libre comercio en el Hemisferio Occidental es necesario ir más allá de los usuales conceptos porque éstos pueden cubrir muchas áreas aparte del intercambio comercial de bienes. Como los países tienen intereses diferentes, que reflejan la dimensión y etapa de desarrollo, no es fácil conseguir un núcleo común de integración(22). No obstante, el gobierno del presidente Bill Clinton logró realizar la Cumbre de las Américas, donde se lanzó el compromiso de conformar un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). El plan de acción delineado en la Cumbre se propone concluir las negociaciones para establecer el ALCA antes del año 2005, previendo que antes de finales de este siglo se deben hacer avances concretos en pos de dicho objetivo. Efectivamente, la celebración de la segunda cumbre del ALCA está prevista para 1998 en Chile y se espera que de ella surjan resultados positivos.

Por el momento, existen puntos importantes sobre los cuales deben ponerse de acuerdo los países desarrollados y en desarrollo de la región para poder negociar un ALCA exitosa (23). Estos temas pueden ser clasificados como fáciles de resolver si existe convergencia entre los intereses de los países y difíciles de resolver si estos mismos países tienen problemas para lograr acuerdos porque sus opiniones pueden ser muy diferentes y divergentes. Las formas y modalidades deseadas para estructurar el ALCA deben cubrir los aspectos concernientes a las razones para crear dicho esquema, si habrá o no una perspectiva diferente a partir de los acuerdos ya existentes y cómo definir el grado de convergencia (24) y divergencia entre los países involucrados en el proceso (Morton (1996): 2).

Aunque el proceso del ALCA pudiera tomarse algún tiempo, esto no significa que la ASEAN no debería dedicarle su atención a este tema. Observando el ALCA desde la perspectiva de la ASEAN pareciera que el concepto abarcara mucho más que el intercambio comercial y contemplara en forma más amplia las relaciones económicas entre los países. Por el momento, las razones para crearla son mucho menos exhaustivas porque sus objetivos finales todavía no están definidos. Desde este punto de vista, el ALCA debería estar en capacidad de aprender mucho del modelo de APEC y no permitir que el grupo se involucre en la discriminación contra los no afiliados. Esta discriminación generalmente asume la forma de medidas arancelarias y no arancelarias preferenciales para los países miembros.

En su esencia, la tendencia hacia la cohesión económica regional en la mayoría de las áreas geográficas nace de características innatas similares: favorecer tanto el intercambio comercial como el creciente papel de las inversiones y la integración de redes productivas en el sistema regional y global. Si el ALCA desea agregar el éxito de las reformas económicas y la relación económica de América Latina al panorama mundial, entonces será necesario que haya una integración regional a nivel del comercio, las inversiones y las relaciones productivas en un ambiente competitivo. En este sentido, la experiencia del Este Asiático ha brindado cierta

información básica con respecto a la forma en que las profundas relaciones intraindustriales forjadas a través del comercio y las inversiones se pueden generar dentro de la región.

En particular, las oportunidades para el comercio y las inversiones intraindustriales de América Latina con el Hemisferio Occidental y el mundo ahora son considerablemente mayores que durante las últimas décadas. En suma, los esfuerzos por establecer un ALCA también deberían concentrarse en cómo Norteamérica y América Latina se pueden beneficiar de lazos más estrechos con los inmensos y boyantes mercados asiáticos (25). La tendencia a esta cohesión intrarregional, aunque deseable, debe crecer con la interacción económica global. El ALCA debería dejar espacios y establecer mecanismos para que los no afiliados también participen en el proceso. La retórica de estas nuevas iniciativas como bloques "abiertos" de comercio e inversión es importante, porque promueven el intercambio comercial y las inversiones intrarregionales sin causar desviaciones significativas. Sin embargo, la adopción de medidas restrictivas en el contexto del TLCAN y la incertidumbre en torno al nivel de su arancel externo común en el caso del MERCOSUR causan una fuerte impresión en los países no miembros, como la ASEAN, incitándolos a supervisar estas iniciativas regionales.

4. LA ASEAN Y EL APEC

Integración dentro de la economía de Asia-Pacífico

Dentro del proceso del APEC

Los retos del futuro

La región Asia-Pacífico está captando cada vez más atención en el ámbito de las relaciones internacionales. A medida que se acerca el próximo siglo, la región sigue siendo muy pujante y cambia rápidamente en la mayoría de los aspectos relacionados con el desarrollo económico y político. Si esta región se convierte en el núcleo de crecimiento más importante de la economía mundial, las discusiones más calificadas obviamente se centrarán en la visión necesaria para manejar las veloces transformaciones que ocurren dentro de la zona (Dutta (1994)). Por el momento, el esquema regional conocido como el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) ha ido asumiendo cada vez un mayor número de estos retos.

Nadie en la ASEAN podía imaginarse lo que sería el APEC hoy en día en comparación con sus inicios en la reunión ministerial de Canberra en 1989. Fue durante la primera reunión de líderes en las Islas Blake's en 1993, cuando la APEC planteó un reto para el gobierno. Más allá del concepto de ser sólo un foro consultivo, la agrupación se ha adherido fuertemente a un sistema abierto de comercio multilateral, como si éste fuese su mejor alternativa. El APEC se parece mucho a ese foro en la esfera económica de la región, pero se ha vuelto más formal con las reuniones de jefes de gobierno y encuentros ministeriales para discutir la agenda común relacionada con ellos. La Declaración de Bogor colocó la visión del APEC sobre tres pilares: la liberalización del comercio antes del 2010 para las economías desarrolladas, y antes del 2020 para las economías en desarrollo, seguida por la liberalización de las inversiones, la facilitación del comercio y las inversiones con miras a aumentar la actividad empresarial, y el fortalecimiento de la cooperación económica y técnica para que los otros dos pilares tengan éxito. Estos elementos recibieron un mayor énfasis durante la reunión de líderes de Osaka en 1995, al brindárseles el marco apropiado con un conjunto de principios definidos. Posteriormente, el primer resultado de estas acciones individuales y colectivas pasaron a ser conocidas como el Plan de Acción de Manila para el APEC (MAPA).

La ASEAN ha tenido suerte al contribuir con la materialización de tres importantes agendas en el APEC: la Secretaría del APEC en Singapur, la Declaración de Bogor y el más reciente MAPA. Esto ha servido para darle mayor relevancia al papel del APEC y a la participación de la ASEAN en el APEC. El proceso de esta asociación finalmente entró en la fase de instrumentación en enero de 1997. Basándose en las acciones colectivas e individuales del MAPA, la ASEAN ahora ha prometido alentar a los otros miembros para que liberalicen más allá de sus compromisos en la OMC. De modo que cada miembro debe comprometerse a presentar revisiones regulares y objetivas según los principios comunes de la agrupación (26). De esta forma se garantiza que todos los miembros perciban beneficios mutuos de la instrumentación conjunta de las propuestas acordadas. Todavía queda por verse si la ASEAN se beneficiará del proceso y cuáles serán los retos de la organización dentro del proceso futuro del APEC.

Integración dentro de la economía de Asia-Pacífico

Desde la formación del APEC hay varias razones para la participación de la ASEAN. La ASEAN representa una importante área geográfica en la región y además su interacción con las economías de la región Asia-Pacífico se ha incrementado. Varios países del APEC han participado en los denominados "Diálogos entre Socios" de la ASEAN. De allí que podamos alegar que la ASEAN necesita lograr un rol que encaje

perfectamente en la dinámica de la región. Las economías de la ASEAN se han beneficiado de esta dinámica, aparte de que contribuyen cada vez más con ella.

Para resaltar este hecho, las cifras de la ASEAN en 1995 muestran un enorme mercado regional de 420 millones de personas, con un PIB combinado de 537 mil millones de dólares estadounidenses o casi 1.500 dólares estadounidenses per capita. A pesar de que el PIB de la ASEAN apenas alcanza 4 por ciento del PIB del APEC(27), ha crecido rápidamente y seguirá haciéndolo. La población de la ASEAN representa casi 15 por ciento del número total de habitantes en la región Asia-Pacífico. Las economías de la ASEAN están atravesando diferentes etapas de desarrollo, registrando Singapur un ingreso per capita veinte veces mayor que el de Vietnam (Véase Cuadro 2).

La ASEAN, como parte subregional de Asia-Pacífico, quizás no sea tan atractiva como el APEC, en el sentido de que este grupo comprende más economías y abarca a las mayores del mundo, tales como las de Estados Unidos de América, China y Japón, o las más desarrolladas, como las de Canadá, Australia y Nueva Zelanda (28). Sin embargo, la ASEAN sigue siendo considerada como un vasto mercado que crece muy rápidamente. El grupo regional pretende combinar su importancia como mercado y como base de producción con las otras economías del Sudeste Asiático y el Pacífico para poder conservar su competitividad. La región del Asia-Pacífico es lo bastante diversa como para que la ASEAN genere una mayor interdependencia con sus diferentes economías.

De hecho, la estructura cambiante de las ventajas comparativas en la ASEAN está íntimamente relacionada con los cambios estructurales y la reestructuración industrial que tiene lugar especialmente en la región Asia-Pacífico. Con las inversiones extranjeras directas que han entrado y las que ya existían en la ASEAN, varios países del grupo se han convertido en plataformas para las empresas multinacionales. Singapur ha logrado transformar a la isla en un centro de comunicaciones y servicios de suministro para el mercado regional. Malasia y Tailandia redujeron el papel de sus industrias con uso intensivo de la mano de obra a finales de los años 80 y comienzos de los 90 a favor de industrias con uso más intensivo de tecnología, especialmente en el sector manufacturero. Incluso Vietnam, país que entró a la ASEAN en 1995, ha aprovechado esta rápida transformación captando fuertes inversiones extranjeras directas.

Sin embargo, todavía no se sabe a ciencia cierta si los cambios que están ocurriendo con las economías de la ASEAN y el APEC contribuirán a fortalecer o a debilitar la sinergia entre ambas agrupaciones (Ariff (1994): 152). Por el momento, el patrón de ventajas comparativas de la ASEAN pareciera estar en creciente interacción con la región del Asia-Pacífico. De hecho, el intercambio comercial interindustrial de la ASEAN con la región ha sido sustituida por el comercio intraindustrial.

La proximidad geográfica de la ASEAN con el polo económico del Este Asiático, la afinidad cultural y las políticas pragmáticas de los países que conforman este grupo han hecho de la ASEAN un lugar atractivo para los inversionistas del Este Asiático, especialmente de Japón y las ERI asiáticas, sin olvidar a las empresas multinacionales de los países occidentales desarrollados. Es probable que estas tendencias se refuercen, ya que algunos países de la ASEAN como Singapur, Malasia e incluso Tailandia e Indonesia también están a punto de invertir más en la región del Asia-Pacífico.

Hasta ahora, las relaciones económicas de la ASEAN con otras economías del APEC parecen tener un carácter más complementario, a medida que el comercio y las inversiones van creciendo como resultado de las relaciones de tipo intraindustrial. Existe la idea (Ariff (1994): 171) de que una mayor competencia entre los países del APEC, derivada de la liberalización unilateral, favorece el ajuste en pos de un nuevo carácter complementario en la estructura productiva y comercial. De esta forma, la ASEAN y el APEC se complementarían y competirían bien en un sentido dinámico si cada país de la ASEAN está trabajando correctamente para adaptarse a los nuevos cambios estructurales y la reestructuración industrial que tienen lugar en la región.

Dentro del proceso del APEC

Antes de la formación del APEC en 1989, los únicos acuerdos comerciales regionales (ACR) que existían en Asia-Pacífico eran los acuerdos comerciales preferenciales de la ASEAN (ASEAN-PTA) y el Tratado entre Australia y Nueva Zelanda. Sin contar el Tratado de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos de América (CUSTA, Canadian-US Free Trade Agreement) de 1989, el mismo año del APEC. La materialización del APEC en cierta forma obligó a la ASEAN a pensar en su posición y su participación. Anteriormente este grupo no era un actor importante en los asuntos del Asia-Pacífico y existía el temor de que se diluyera o actuara simplemente como una especie de suplemento a los esfuerzos de la ASEAN hechos hasta esa fecha. Esto explica por qué la ASEAN mostró gran cautela y no confiaba en el proceso del APEC cuando éste se formó. El

predominio de las economías más grandes generó la insistencia del APEC sobre los arreglos informales y la no institucionalización del APEC (Soesastro (1994): 47).

Desde entonces, la ASEAN ha tomado seriamente los asuntos concernientes al APEC y se ha convertido en uno de los voceros más sólidos de las economías en desarrollo del grupo. Ahora bien, en cuanto a en qué medida el APEC podría hacer que la ASEAN se tornase incoherente, todo dependerá básicamente de la evolución del primero y la participación de la segunda (Ariff (1994):168). El APEC ha pasado a ser parte de las reflexiones de la ASEAN. Si bien cada país actúa con carácter individual en el seno del APEC, en términos generales las economías miembros de este grupo aceptan a la ASEAN como un grupo subregional. El valor del APEC para la ASEAN estriba en que complementa los esfuerzos de integración que lleva a cabo esta última. En este sentido, la ASEAN trabaja para lograr que el APEC se encamine hacia el logro del objetivo primordial de la ASEAN, a saber, el fomento de un sistema abierto multilateral de comercio y la promoción del dinamismo y progreso en la región que den cabida a nuevas iniciativas.

En efecto, los principios de la participación de la ASEAN en el proceso del APEC han sido manifestados claramente a través del "Consenso Kuching" (Véase Soesastro (1994):47). En cierto sentido, la ASEAN está en capacidad de transformarse en el alma del grupo y ha actuado significativamente en algunas instancias del proceso APEC hasta el presente. El consenso ASEAN, a pesar de que ha sido lento en opinión de algunos, ha logrado avanzar y se aplica perfectamente en el APEC. Incluso los principios destinados a poner en práctica la Declaración de Bogor son considerados como no demasiado comprometedores y son vistos más bien como un mecanismo eficaz de avenencia entre una diversidad de economías miembros del APEC. La participación del Grupo de Personas Eminentes (EPG) de la ASEAN fue positiva y contribuyó a que el proceso APEC avanzara con un ímpetu correcto.

Muchos de los esfuerzos desplegados por la ASEAN conjuntamente con otros miembros del APEC han arrojado resultados positivos que han permitido a este último perpetuarse hasta el próximo siglo. Esperemos que las relaciones económicas de la ASEAN con otras economías APEC incrementen la complementariedad y competencia económicas dentro del proceso y refuercen al mismo tiempo el compromiso adquirido por el APEC a favor de la apertura económica. Sería conveniente que la ASEAN revisara su propio registro de compatibilidad ASEAN-APEC en términos de esfuerzos de integración regional. El APEC sigue avanzando con su plan de acción colectiva e individual conocido como MAPA (1996) como la continuación de la Declaración de Bogor de 1994 y el Programa de Acción de Osaka de 1995. Este plan cubriría los tres pilares del APEC mencionados anteriormente y la ASEAN se encuentra actualmente inmersa en su aplicación para la subregión.

Los retos del futuro

Es posible que la evolución del APEC luzca diferente a la que todos habían supuesto, pero lo cierto es que sus resultados parecen ser positivos hasta ahora. En general, la ASEAN, como parte del grupo, logró aportar principios importantes conjuntamente con otras economías miembros, pero no podrá impedir que el APEC avance en su institucionalización (Chirathivat (1996)). De hecho, la institucionalización del APEC podría no perjudicar a la ASEAN en tanto dicho proceso no implique la creación de una nueva estructura burocrática y la invención de nuevas herramientas que sean incompatibles con las necesidades de la región APEC. Por otra parte, la ASEAN deberá favorecer la institucionalización del APEC si sus trabajos se ajustan al enfoque del regionalismo abierto y complementan los esquemas de integración intra-ASEAN.

El APEC se ha transformado en un foro regional importante ahora que se está dedicando a la tarea de llevar su visión a la práctica, lo que significa que cada país deberá dar cumplimiento a sus compromisos presentando ofertas unilaterales de liberalización del comercio y las inversiones dentro del APEC, conjuntamente con otras iniciativas en los tres pilares. Este sería el primer elemento importante de los retos que la ASEAN deberá enfrentar en el futuro. En términos generales, la ASEAN se siente cómoda con esa ejecución en APEC, puesto que cada país ha propuesto su propio plan de acción, y está tratando de concebir alguna manera en que el APEC pudiera servir de respaldo al AFTA, en la aplicación de las políticas de la ASEAN. A Singapur y Brunei les resultará fácil cumplir con sus ofertas de liberalización dentro del APEC, puesto que ello facilitará su apertura. Por su parte, Malasia e Indonesia están conformes con estos esquemas dado que sus aranceles promedio actuales no son tan elevados entre las economías miembros del APEC. Por el contrario, Tailandia y Filipinas deberán hacer frente a la importante tarea de demostrar su capacidad de reducir sus aranceles promedio dentro de los esquemas de ejecución.

Existen también otras áreas importantes de la liberalización del comercio y las inversiones en las cuales el APEC está centrando sus esfuerzos y con las que la ASEAN deberá cumplir su compromiso también. En lo que

respecta a los dos pilares restantes de la Declaración de Bogor, a saber, facilitación del comercio y las inversiones y cooperación técnica y económica, la ASEAN considera en general que estos pilares deberían introducirse simultáneamente con la liberalización del comercio y las inversiones. Esto se basa en la premisa de que la mayoría de los miembros se unen al APEC esperando obtener beneficios y fortalecer sus intereses a través de la cooperación.

El tema de la compatibilidad ASEAN-AFTA y los tres pilares de los esquemas APEC también está adquiriendo importancia ahora que la liberalización del comercio y las inversiones están ingresando a su fase de ejecución. AFTA deberá cumplir con un nuevo plan de 10 años destinado a culminar su proceso de liberalización comercial para el año 2003, particularmente en el sector manufacturero. Los productos y servicios agrícolas se tomarán más tiempo. Dado que AFTA es una Área de Libre Comercio (ALC), contiene todos los elementos de un acuerdo discriminatorio, pues contempla la reducción de las barreras intra-ASEAN con normas de origen específicas y claras. Los tres pilares del APEC, por otra parte, poseen un mayor alcance que una ALC convencional, tal como la AFTA. No es discriminatorio y su propósito es crear una zona de libre comercio e inversiones en Asia y el Pacífico, ejemplificando así los compromisos de la OMC. Esto tomará un período más prolongado, hasta el 2020, para la mayoría de los países de la ASEAN, salvo Singapur y Brunei.

Hasta la fecha, se considera que AFTA no constituye una amenaza para la región en términos de su impacto significativo. Entretanto, la ejecución del APEC, que implica esencialmente una liberalización unilateral, continúa siendo objeto de presiones externas y podría seguir produciendo nuevas iniciativas, emprendidas por ejemplo por países desarrollados importantes. La rapidez y el ajuste en términos de comercio y liberalización son elementos importantes para la ASEAN dentro del AFTA y el APEC, puesto que estas dos opciones deberán dar muestras de sus propias capacidades a través de su estructura y coherencia propias para manejar esta situación regional. A medida que la ejecución del APEC se torna más clara, la ASEAN tiene muchas probabilidades de extender sus propias iniciativas posteriores al AFTA para complementar los tres pilares del APEC. Es de esperarse que estas áreas se amplíen para que abarquen el movimiento de factores productivos dentro de ASEAN, en lugar sólo de la liberalización de productos. Por lo tanto, existen razones para que el AFTA exista conjuntamente con el APEC en el futuro, aunque la ASEAN deberá cumplir previamente con el requisito de trabajar eficazmente en sus propios esfuerzos integradores posteriores al AFTA.

Finalmente, APEC probablemente tendrá más repercusiones en las políticas nacionales de los países de la ASEAN. No cabe la menor duda de que el futuro y la dinámica de la región de Asia-Pacífico importan mucho a la ASEAN. El grupo se sentiría cómodo si el APEC pudiera avanzar hacia un regionalismo abierto y trabajara para estimular las fuerzas del mercado con miras a una mayor integración de las economías de la región a través del vínculo del comercio y la inversión. Esto significa también que cada país de la ASEAN deberá cultivar sus relaciones económicas con los socios principales de la región. El grupo deberá trabajar con otras economías de la región, tales como China, Corea y Taiwán para compartir los mismos tipos de cuestiones claves en la coordinación de las necesidades nacionales y los compromisos internacionales (Yamazawa y Hirata (1996):3). Si bien el proceso de coordinación es considerado lento y progresivo, la ASEAN está segura de la liberalización, con base en la experiencia reciente que sus países miembros han vivido en relación con la liberalización unilateral de sus regímenes comerciales. Existen también otros problemas relacionados con la vinculación de los esquemas de integración subregional en Asia-Pacífico. La ASEAN ha comenzado a trabajar con el CER⁽²⁹⁾. De hecho, "la vinculación entre los distintos tratados regionales de comercio tales como AFTA y CER podría ser considerado un acontecimiento positivo"⁽³⁰⁾. En general, la ASEAN está tratando de trabajar positivamente con varios tratados comerciales regionales en la zona Asia-Pacífico, especialmente con el APEC. A la larga, la liberalización de la ASEAN y el APEC, de ser planificada correctamente, permitirá a estos dos organismos reforzarse mutuamente y profundizar aún más la integración a través de las fuerzas invisibles de mercado que hasta ahora han funcionado bien en la región.

5. LAS NUEVAS PERSPECTIVAS DE LA ASEAN

La formación de áreas regionales de integración en la zona Asia-Pacífico ha adquirido un gran ímpetu en la década de los 90. Esta situación es muy diferente a la existente en los años 80, cuando la ASEAN no estaba segura del lanzamiento de una zona de libre comercio. Aparentemente, esta situación es similar a las experiencias que han tenido otros esquemas regionales de integración en el Asia-Pacífico. No obstante, las nuevas perspectivas de los acuerdos comerciales regionales en la década de los 90 son vigorosas y podrían generar resultados positivos mientras sean compatibles con el sistema multilateral de comercio o la OMC. Esta es la razón por la cual la ASEAN, como protagonista de la integración regional, se esfuerza por asegurar que esta nueva empresa de la integración regional de toda la región sea complementaria a la OMC. Existen

agrupaciones regionales en las que la ASEAN participa activamente, tales como el APEC y la propia integración de la ASEAN. Asimismo, la región cuenta con otros grupos a los cuales la ASEAN no pertenece.

La integración económica de la ASEAN, actualmente a través del AFTA, fue diseñada de manera tal que sirva básicamente como etapa de preparación por la que deben pasar todos los países miembros antes de dar el siguiente paso hacia una mayor integración con la economía mundial. No cabe la menor duda de que el desempeño económico de los países de la ASEAN depende considerablemente de las fuerzas regionales y mundiales del mercado. Por consiguiente, el papel de la ASEAN consiste en diseñar un acuerdo institucional regional eficiente que sea compatible con una economía de mercado orientada hacia las exportaciones. Los efectos secundarios negativos o los factores exógenos de AFTA para los países ajenos al grupo no son significativos. Por otra parte, la ASEAN espera ofrecer mayores oportunidades y nexos comerciales y de inversión en relación con los países más importantes y de más rápido crecimiento.

La ASEAN debe ahora determinar cómo vinculará su integración económica a las otras experiencias de integración regional en el Asia-Pacífico. Existe cierto grado de coherencia en la ASEAN-AFTA y los tres pilares vigentes del APEC. Al parecer, el proceso del APEC es por el momento complementario a las experiencias de AFTA. Por lo tanto, el valor entre los dos grupos reside actualmente en su compatibilidad. Ambos esquemas de ejecución son importantes para la ASEAN, así como otros grupos subregionales de la zona Asia-Pacífico. Ambos compromisos consisten en contribuir al fortalecimiento de la OMC, puesto que el proceso global de liberalización resulta mucho más complejo.

Las perspectivas del ALCA siguen siendo inciertas por los momentos. Se pretende lograr un progreso concreto antes de la finalización del siglo. Y para el año 2005, habrá un ALCA que abarque la totalidad del continente americano. El paso decisivo del proyecto dependerá de la Cumbre del ALCA, que se celebrará en 1998 en Santiago de Chile. Evidentemente, la ASEAN no constituye parte de dicha región, pero observará muy de cerca este acontecimiento. El aspecto clave que el ALCA deberá definir consiste en determinar la manera en que América del Norte con su TLCAN y América Latina, especialmente con MERCOSUR, podrán unir sus convergencias y divergencias en distintos aspectos que le competen, y como la ASEAN se relacionará con el continente americano ante la evolución del ALCA.

De hecho, una de las mayores inquietudes de la ASEAN en relación con el TLCAN consiste en que Estados Unidos se ha mostrado renuente a abrir totalmente su mercado interno a la mayoría de los países del sudeste asiático, entre los que se cuentan la ASEAN. Estos problemas son inherentes a la construcción del TLCAN, el cual ha facilitado enormemente el acceso al mercado de los productos mexicanos. La ASEAN no desea que este concepto se diluya hasta abarcar a todos los países del continente americano, puesto que de esta manera el ALCA favorecería la creación de un bloque comercial. Así, la ASEAN espera encontrar la forma en que el proceso de liberalización en el seno del APEC pueda permitir a todas las economías miembros desempeñar un papel más activo en el proceso de liberalización comercial para así diluir y reducir la fortaleza de los reglamentos del TLCAN.

A juicio de la ASEAN, las vinculaciones del APEC han brindado la oportunidad de que Estados Unidos se concentre menos en sí mismo dentro del TLCAN. En este sentido, el APEC podría aportar elementos positivos al TLCAN y a la ASEAN y otros países. El proceso del APEC permitiría a la ASEAN y Estados Unidos, conjuntamente con numerosos otros países, analizar distintos aspectos en general. Así, por ejemplo, en lo que respecta al tema más reciente, a saber, la liberalización de los productos de informática, Estados Unidos ha podido manifestar sus inquietudes y concertar un acuerdo con miembros de APEC. Por ende, el APEC podría servir para que miembros tales como la ASEAN no consideren que Estados Unidos es demasiado estricto en relación con su propio TLCAN. Por su parte, el análisis del tema de la resolución de controversias deberá ser fomentado en el seno de los Socios para el Diálogo entre la ASEAN y los Estados Unidos de América.

En lo atinente a las relaciones entre la ASEAN y América Latina, el volumen de comercio e inversiones entre ambos grupos no es aún considerable. No obstante, la reciente oleada de exportaciones e importaciones que se ha producido entre la ASEAN y América Latina demuestra la hipótesis en virtud de la cual podrían existir más aspectos complementarios entre ambos grupos. No se conocen tanto entre sí, pero ambas regiones imprimen un nuevo dinamismo a la economía mundial, por lo que deberían hallarse la manera y los medios de explorar nuevas oportunidades en sus actividades económicas. Iniciativas nuevas tales como la relación entre la ASEAN y el MERCOSUR deberían constituir un acontecimiento positivo. Dado que en la actualidad no existen vínculos formales entre América Latina y el este asiático, la ASEAN deberá estimular a otros países del este asiático para que creen un foro que asocie los intereses de ambas regiones. La ASEAN podría considerar la posibilidad de establecer un diálogo directo con América Latina a través del proceso ASEAN-Socios para el Diálogo. Por su parte, América Latina deberá fomentar sus propias reformas económicas e incentivar a la

ASEAN para que efectúe actividades comerciales en la región. Es probable que ambas regiones decidan constituir un Diálogo Sur-Sur que se encargue de manejar aspectos de interés común para ellas.

Como el rumbo de los esquemas regionales de integración en el Asia-Pacífico se está tornando más obvio, el momento es propicio para que la ASEAN considere seriamente la posibilidad de una integración más estrecha. Hasta los momentos, se ha hecho referencia frecuentemente a la integración regional de la ASEAN en términos de su grado de interdependencia en el área comercial y de las inversiones con la región. Sin embargo, una interdependencia más estrecha implicaría "la adaptación de las políticas nacionales a una norma negociada" (Haggard (1995):4), hasta el punto de que las repercusiones podrían llegar a ser de gran alcance.⁽³¹⁾ En otras palabras, la ASEAN deberá preguntarse cada vez más cómo lograr una mayor integración tomando en cuenta los cambios que experimentan las normas mundiales y regionales. ¿Valdría acaso la pena que la ASEAN avanzara moderadamente en su proceso de integración con respecto al resto, especialmente basándose en los cambios conservadores que registran las diferencias normativas nacionales?. ¿O es que están preparadas las naciones de la ASEAN para proceder rápidamente a negociar entre sí con miras a emprender esfuerzos más ambiciosos destinados a hacer frente, tanto en su seno como fuera de él, a las presiones económicas y políticas externas e internas?. Esta será la importante agenda que la ASEAN deberá abordar sin demora.

En general, a la ASEAN le interesa considerar la posibilidad de profundizar su integración desde dentro y fuera. Se han presentado argumentos sólidos acerca de los resultados positivos que acarrearía la integración de la ASEAN, pero es poco lo que se ha hecho para encaminarla hacia el logro de dicho objetivo y de su interconexión con el resto de la región Asia-Pacífico. Ello requeriría introducir cambios en las políticas nacionales, tales como reformas y ajustes institucionales que no han sido tan notorios dentro del grupo hasta el momento (Kahler (1995):108). La situación sugiere que la ASEAN deberá emprender cuidadosamente la tarea de llevar a la práctica sus ideales de convergencia, armonización y coordinación de políticas entre sus miembros.

Conclusión

La ASEAN, en su calidad de importante grupo regional de la región Asia-Pacífico, ha progresado rápidamente en la economía mundial. La cooperación económica entre sus miembros se ha incrementado considerablemente en la década de los 90. El regionalismo mundial ha hecho que la ASEAN trabaje seriamente en el avance del AFTA. Este marco de referencia común resulta de utilidad para la ASEAN, pues le permite integrarse aún más al mundo. De hecho, la ASEAN sigue siendo un grupo de economías de mercado muy abiertas y comprometidas con el sistema multilateral de comercio. Por consiguiente, la integración intrarregional estará determinada por el mercado y no ocasionará costos considerables a las naciones ajenas al grupo.

Las políticas de desarrollo de la región deben su éxito a su apertura y a su capacidad de permitir la adaptación de las políticas económicas nacionales, lo que favorece un mayor crecimiento en la región. En el futuro, la integración económica de la región se consolidará aún más gracias al rápido crecimiento del comercio y de las inversiones intrarregionales, tal como ha ocurrido en el pasado. Se espera que el comercio interregional entre el este asiático y América del Norte aumente tan rápidamente como el comercio intrarregional dentro de Asia. Por consiguiente, la dependencia continua con respecto a los productos de la ASEAN, además de sus propias complementaridades regionales, continúa siendo importante tanto en el este asiático como en América del Norte.

La integración regional del continente americano es reciente. Si bien la ASEAN no cuenta con ningún acuerdo formal, al grupo todavía le preocupa cómo se orientará el comercio y las inversiones en esa región, particularmente en el caso del TLCAN, puesto que este grupo está mucho más institucionalizado. Esto es lógico si se considera que Estados Unidos representa el mercado más importante para las exportaciones de la ASEAN. Por lo tanto, toda incertidumbre en relación con el acceso al mercado estadounidense preocupa considerablemente a la ASEAN. Hasta los momentos, Estados Unidos ha manejado sus relaciones con la ASEAN como una diplomacia bilateral: mantiene relaciones especiales con todos los países de la ASEAN y es uno de los socios de diálogo más importantes de esta última. El futuro de la interacción entre diversas vías de vinculación, bien sea regional, bilateral o unilateral, es de suma importancia para la ASEAN en relación con la política económica exterior de Estados Unidos.

Aún queda por determinar cuáles serán las iniciativas del ALCA. Si bien este concepto no se concretará pronto, la ASEAN deberá reconocer que la posición del continente americano en relación con su integración es mucho más firme. La Segunda Cumbre de las Américas a celebrarse en Santiago de Chile será importante para dicho proceso de integración y su desarrollo futuro. El MERCOSUR, que mientras tanto constituye el grupo

regional más importante de este continente, no representa de por sí ninguna amenaza para la ASEAN, salvo en lo que respecta a cualquier tendencia discriminatoria que pudiera tener y en sus relaciones con el continente americano.

Existen suficientes razones de peso que explican la participación tan activa que ha tenido la ASEAN en el proceso APEC. Esta no puede pasar por alto el futuro y la dinámica de la región Asia-Pacífico. Por lo tanto, la ASEAN espera que el APEC mantenga su principio de regionalismo abierto y contribuya positivamente al multilateralismo de la OMC. No obstante, no hay que dejar de tener presente al APEC en este proceso, especialmente ahora que el grupo se dispone a poner en práctica sus distintas iniciativas. En términos generales, la ASEAN se siente confiada y seguirá trabajando en el seno del proceso APEC.

La ASEAN también ha sido testigo de las relaciones existentes entre el APEC y el continente americano. Estos dos esfuerzos de integración regional, a pesar de que se encuentran en diferentes etapas de desarrollo, son considerados como los grupos regionales más poderosos en la región Asia-Pacífico. El papel de Estados Unidos es importante y la ASEAN obviamente espera que este país conserve su interés en el APEC, para que no se concentre demasiado en sí mismo o en sus relaciones con otros grupos regionales como el TLCN. Por otra parte, la plena participación de Estados Unidos en el APEC es conveniente para la ASEAN, puesto que ello podría servirle para analizar diversos temas con Estados Unidos, así como otros países de la región Asia Pacífico.

En vista de que se conocen con mayor claridad las estructuras y orientaciones de los esquemas de integración regional de la región Asia-Pacífico, ha llegado el momento de que la ASEAN afine sus relaciones con otras agrupaciones. A medida que el comercio y las inversiones de la región fortalezcan sus lazos, la ASEAN mantendrá al máximo este ímpetu regional. Además de sus compromisos con los grupos regionales a los cuales está asociada la ASEAN, ésta podría recurrir a su diplomacia económica para trabajar con otros grupos regionales de la región del Pacífico, especialmente en América, y estimularlos a no replegarse sobre sí mismos. No cabe la menor duda de que la ASEAN necesita seguir propiciando su propia integración regional en estrecha vinculación con la región Asia-Pacífico ahora que estamos a punto de adentrarnos en el siglo veintiuno.

Bibliografía

Ariff, M. (1996). *Outlooks for Asean and Nafta externalities*. En: Nishijima y Smith, P.H. (eds.), *Cooperation or Rivalry?: Regional Integration in the Americas and the Pacific Rim*, Westview Press, pp. 209-224.

_____ (1994). *APEC and ASEAN: Complementing or Competing*. En: Chia Siow Yue (ed.), *APEC: Challenges and Opportunities*, Institute of Southeast Asian Studies. Singapur.

ASEAN Secretariat (1996). *AFTA Reader*, Vol. IV, V Cumbre de la ASEAN, septiembre.

Bhagwati, J. y H. Panagariya (1996). *The Theory of Preferential Trade Agreements: Historical Evolution and Current Trends*. En: *American Economic Review*, Actas, Vol. 86, No. 2, pp. 82-87.

Chia, S. Y. (1993). *Foreign Direct Investment in ASEAN Economies*. En: *Asian Development Review*, Vol. 11, No. 1, pp. 60-102.

Chirathivat (1996). *ASEAN Economic Integration with the World through AFTA*. En: Tan, Joseph (ed.), *AFTA in the Changing International Economy*, Institute of Southeast Asian Studies, Singapur, pp. 21-41.

_____ (1996), *APEC-Possibilities of Institutionalization: Between Myths and Realities*. En: *Dokkyo International Review*, septiembre de 1996, pp. 193-215.

De Melo, J. y A. Panagariya (eds.) (1993), *New Dimension in Regional Integration*. Cambridge University Press.

Drysdale, P. (1988). *International Economic Pluralism: Economic Policy in East Asia and the Pacific*. Allen & University Sidney, Wellington, London, Boston.

Hufbauer, G. C. and J. Schott (1993). *NAFTA: An Assessment*, Institute for International Economics. Washington, D.C.

Kreinin, M. and Plummer, M.G. (1992). *Effects of Economic Integration in Industrial Countries on ASEAN and Asian NIES*. En: *World Development*, Vol. 20, No. 9, pp. 1345-1366.

Langhammer, R.J. (1995). *Regional Integration in East Asia: From Market-Driven Regionalization to Institutionalized Regionalism?*. *Welwirtschaftliches Archiv*, Band 131, Heft. 1.

_____ (1996). *Comments on AFTA in the Changing International Economy*. En: *Asia-Pacific Economic Review*, Vol. 10., No. 2, noviembre.

Menon, J. (1996). *Adjusting towards AFTA: The Dynamics of Trade in ASEAN*. Institute of Southeast Asian Studies, Singapur.

Plummer, M.G. (1995). *ASEAN and Economic Integration in the Americas*. En: Fukasaku, K., Plummer M. y J. Tan, OECD and ASEAN Economies: *The Challenge of Policy Coherence*, OCDE e ISEAS, pp. 41-75.

Proff, H. y H. V. Proff (1996). *Effects of AFTA as a World Market Oriented Regional Integration on the Industrial Development of the Participating Countries*. En: The Indonesian Quarterly, XXIV/4, pp. 392-404.

Sideri, S. (1996), *Globalization and Regional Integration*. Institute of Social Studies. The Hague, Working Paper Series No. 235, diciembre.

Sieh, L.M.L. (1996). *Emerging Business Opportunities from ASEAN and European Integration: An ASEAN Perspective*. Ponencia presentada en la mesa redonda de la ASEAN, 1996" La ASEAN y la UE: *Forjando nuevos nexos y alianzas estratégicas*, organizado por el Instituto de Estudios del Sureste de Asia (ISEAS), Singapur y el Centro de Desarrollo de la OCDE, 16 al 17 de septiembre, Singapur.

Smith, P.H. (1996). *The United States, Regional Integration and the Reshaping of the International Order*. En: Nishijima y Smith, P.H. (eds.), *Cooperation or Rivalry?: Regional Integration in the Americas and the Pacific Rim*, Westview Press, pp. 27-51.

Soesastro, H. (1994). *The Institutional Framework for APEC: An ASEAN Perspective*. in Chia Siow Yue (ed.), *APEC: Challenges and Opportunities*, Instituto de Estudios del Sudeste Asiático (ISEAS), Singapur.

UNCTAD (1996). *Handbook of Economic Integration and Cooperation Groupings of Developing Countries* (Vol. 1 - Regional and Subregional Economic Integration Groupings), New York y Ginebra.

Wannacolt, R. (1996). *Free-Trade Agreements: For Better or Worse*. En: American Economic Review, Actas, Vol. 86 No. 2, pp. 62 a 66.

Wolf, M. (1996). *An unhealthy trade-off*. Financial Times, (29 de octubre).

Organización Mundial de Comercio (1995), Regionalismo y el Sistema de Comercio Mundial, Ginebra.

Yamazawa, I. (1992). *On Pacific Economic Cooperation*. The Economic Journal, Vol. 102, No. 415, noviembre, pp. 1519-1529.

Yamazawa, I. y A. Hirata (1996), APEC: Cooperation from Diversity, I.D.E. Actas del simposio del I.E.D., Instituto de Economías en Desarrollo, Tokio.

Diálogo MERCOSUR-ASEAN: Escenario Inicial

Unidad Analítica Asia-Pacífico del Ministerio de Economía, Argentina

Este estudio analiza las posibilidades de vinculación inter-subregional entre MERCOSUR y ASEAN. Identifica los sectores con mayores perspectivas para el crecimiento de las relaciones comerciales y de inversiones entre ambos grupos de países, al igual que los obstáculos existentes en la actualidad.

MERCOSUR-ASEAN DIALOGUE: INITIAL SCENARIO

Abstract

ASEAN and MERCOSUR have but recently grown mutually interested in one another. Located at opposite ends of the globe and with scant historical, economic or cultural links, it appears nonetheless that both regions concluded at much the same time that the intensification of their relations would be most convenient.

ASEAN ranks as the globe's fourth most important trade zone, with annual external trade levels above 700 billion dollars and the highest economic growth rate on the planet for the past 25 years. This grouping has also been able to rapidly diversify its trade and geographically spread out its economic interests.

The MERCOSUR countries, albeit at a slower pace, are growing at rates that keep ahead of those in developed countries and their integration process is moving forward at a fast beat. The incorporation of Chile and Bolivia in the Free Trade Area and the negotiations carried forth with Mexico and the countries of the Andean Community can be counted along with the start-up of institutional relations with other areas such as the European Union and CER.

The main obstacles to the development of ties between ASEAN and MERCOSUR economies are seemingly those relating to transport and distance, including not only geographic distance but also lack of a clear understanding of each other. But with greater frequency of lower cost maritime shipping, as a result of the trade

liberalization evidenced on both coasts of the Pacific, geographic barriers are fast being dissolved. Then, the main hurdle to be tackled seems to be the cultural difference and unawareness of business practices and customs. Once this barrier is overcome, a wide array of trade, investment and partnership possibilities will emerge.

The presence of MERCOSUR enterprises in ASEAN countries, and ASEAN investment in our economies, are already signaling their stronger rapport. The progress being achieved simultaneously in setting up the Customs Union of South America and the Asian Free Trade Area (ASEAN), where each is including new neighbors into its ranks, should be seen by the governments of both regions as a clear indication of the challenge they should assume. The challenge lies in matching efforts for intensified trade with the execution of physical installations to ensure access to the respective widened markets, thus opening the way for investment flows and the establishment of joint ventures.

This will require carrying out a joint study of measures that can be applied to facilitate trade, adopt common standards, and harmonize investment regulations. A further aspect that needs to be looked into, especially by a number of ASEAN members, is the matter of market access for agricultural and food products.

By portraying the current scenario and possibilities for complementation between MERCOSUR plus Chile, and ASEAN, this section makes the horizon that lies ahead appear more orderly and hence easier to grasp.

Conglomerados asiáticos y regionalismo en el Cono Sur Americano

Hernán Gutiérrez (Director del Centro Internacional de Asia-Pacífico, Universidad de Chile)*

* Académico del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

Este trabajo es el resultado de la participación del autor en el programa 'La Cuenca del Pacífico y América Latina' de la Universidad de California, San Diego, financiado por la Fundación Ford. El autor agradece los consejos y confianza de Peter Smith y Alberto Van Klaveren; el profesionalismo y calidez del equipo del CILAS de la UCSD.; el intercambio intelectual y la grata experiencia humana recibida por parte de Marcela Romero, Sayuri Kuwabara, Gilmar Masiero, Taik Hwan Jhoung y Suthipand Charitivat; el apoyo infaltable del equipo de Santiago (Wendy Capellán y Lily Bravo); así como la deuda intelectual, en muchas de las ideas, con Claudio Rojas. De más está decir que las limitaciones del trabajo son de exclusiva responsabilidad del autor.

Este trabajo presenta un estudio comparativo de las estrategias de desarrollo en América Latina y en Asia-Pacífico, profundizando en el papel jugado por las empresas en ambas regiones. Las políticas de desarrollo impulsadas en los países asiáticos son utilizadas para evaluar las estrategias de internacionalización de sus economías implementadas en los países de América Latina. También se exploran los beneficios que generaría el estrechamiento de las relaciones económicas con el Este Asiático, como vía de impulsar una importante diversificación de las relaciones económicas de nuestra región

ASIAN CONGLOMERATES AND REGIONALISM IN SOUTHERN CONE OF THE AMERICAS

Abstract

The countries of Latin America have adopted development strategies based on orienting their economies towards international trade. External trade and foreign investment have become top priority issues in the agenda of every single Latin American country. Similarly, these governments have designed integration strategies that break away from the past and form part of a more liberal foreign investment legislation framework and programs for the lowering of tariff barriers.

East Asia has reinforced its status as the most dynamic global development center. Japan and the first newly industrialized Asian countries, which in the 60's undertook an export-based strategy, have led the extraordinary process of regional development and that of productive and financial insertion in the global economy.

In the mid-80s, Japan, Korea and Taiwan became the leading actors in the game of industrial relocation worldwide. The 90s have been characterized by what can be called the regionalization and globalization process of productive operations and commercial intermediation of Asian conglomerates. This phenomenon includes not only the large Japanese and Korean groups, but also Malaysian and Indonesian conglomerates.

The Asia-Pacific can be viewed as a good instrument to measure the success level of Latin American development models based on the internationalization of their economies. By forging closer economic relations with East Asia, the countries of Latin America would be accomplishing a crucial step in the advancement of greater diversification. And, let us not forget that the force of these relations are further enhanced by the fact that we are dealing with the region of the world that has been able to grow at the fastest rate for the last decades.

Introducción

Los países latinoamericanos han adoptado estrategias de desarrollo basadas en la orientación de sus economías hacia el intercambio internacional. El comercio exterior y las inversiones extranjeras son dos objetivos prioritarios de cualquier plan elaborado desde una capital latinoamericana y los gobiernos han diseñado estrategias de integración que, a diferencia del pasado, se inscriben en el marco de legislaciones para la inversión extranjera más liberales y programas de reducción de las barreras arancelarias.

El Este asiático⁽²⁾, al mismo tiempo, se ha consolidado como el centro más dinámico de la economía global. Japón y los primeros países asiáticos de industrialización reciente, que en los años 60 emprendieron una estrategia basada en las exportaciones, han liderado un extraordinario proceso de desarrollo regional y de inserción productiva y financiera a la economía global.

Desde mediados de la década de los 80, Japón, Corea y Taiwán se han convertido en protagonistas de la relocalización industrial a nivel mundial. En los 90 se ha intensificado lo que podría denominarse el proceso de regionalización y globalización de las operaciones productivas y de intermediación comercial de los conglomerados asiáticos. Este fenómeno abarca no sólo a los grandes grupos japoneses y coreanos, sino que también participan de él los conglomerados malayos e indonesios.

Parece evidente entonces, que el Pacífico asiático es una buena vara para medir el grado de éxito de los modelos latinoamericanos de desarrollo basados en la internacionalización de sus economías. El estrechamiento de las relaciones económicas con el Este asiático resulta crucial por cuanto representa una importante diversificación de sus relaciones comerciales, pero además porque significa acoplarse a la región del mundo que está creciendo con más fuerza.

II.- EL BALANCE

A) Comercio

B) Inversiones

A) Comercio

En los últimos quince años, América Latina no ha estado a la altura del desafío. El continente no ha podido incrementar significativamente sus relaciones transpacíficas ni en el ámbito comercial ni en el plano financiero, a pesar del ritmo sostenido y espacialmente expansivo del crecimiento de las economías asiáticas y a pesar de la oleada de inversiones asiáticas en el exterior. La prolongación de los efectos recesivos de la "década perdida" de los años 80 ha contribuido a que la relación comercial con el Este asiático no haya aumentado al ritmo que debiera en los últimos 15 años.

Tras este escenario general sin embargo, hay algunos signos positivos, los cuales señalan evidencias interesantes de una relación más "compleja". Primero, el más evidente, es la diversificación creciente de los socios comerciales. Japón es históricamente el país más influyente en el comercio de América Latina con Asia. Sin embargo, aunque el comercio con Japón ha crecido en los última década, su participación en el intercambio total de bienes entre Asia-Pacífico y América Latina ha declinado en tanto que Corea del Sur (600%), Taiwán (500%), Hong Kong (400%) y Singapur (400%) incrementaron sus importaciones desde América Latina en los años 80 y recientemente Malasia, Indonesia y la República Popular China también han intensificado sus importaciones desde América Latina.

En segundo lugar, ha mejorado el perfil de las exportaciones latinoamericanas en términos del valor agregado. A partir de fines de la década de los años 80, se ha registrado, en efecto, una participación creciente de las exportaciones de productos manufacturados. Las remesas de productos manufacturados de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) se convirtieron en la principal categoría de exportación a los países del Este asiático en el período 1985-90. Esta evolución fue el resultado de la importancia decreciente de las exportaciones de petróleo y, en menor medida, de los productos no agrícolas. La participación de esta región en el total de las exportaciones de productos manufacturados alcanzó 18% en 1989 para Argentina, 17% en el caso de Brasil y 16% en el caso de Chile. Para situar este fenómeno en su contexto, hay que señalar, primero, que Japón, Corea y Taiwan protagonizaron una creciente demanda por productos manufacturados provenientes de países en desarrollo, como consecuencia del fenómeno que ha pasado a ser conocido como el proceso de 'puesta al día' o 'Catch Up' o, aunque diferente, también referido como de la 'bandada de gansos'. En segundo término, aunque representa un avance en las cadenas de valor, se trata en realidad de un desplazamiento limitado: desde el rol de abastecedor de materia prima estandarizada hacia el de elaboración de insumos manufacturados intensivos en recursos naturales.

En tercer lugar, ha mejorado el perfil del intercambio comercial. Durante los 80(3), la tasa de crecimiento del intercambio intraindustrial entre Colombia, México y Chile(4) con el Sudeste asiático fue más alto que el crecimiento obtenido con los Estados Unidos y Canadá. Así mismo, la importancia del comercio intraindustrial del sector fabril con el Este asiático fue 15 a 20 veces más alto que con Europa(5).

B) Inversiones(6)

Las economías asiáticas han asumido un papel protagónico en el auge de las inversiones extranjeras gracias a la riqueza que han acumulado producto de sus éxitos comerciales, provocando una verdadera revolución integrativa en el Este asiático. Débil, esta oleada de inversiones asiáticas en el exterior ha alcanzado las costas latinoamericanas. A principios de la década de los años 80, los lazos financieros entre América Latina y los países asiáticos consistían esencialmente en préstamos de bancos japoneses e inversiones financieras en paraísos fiscales como Panamá y las Islas Caimán en el Mar Caribeño(7). Descartando las inversiones golondrinas en el Caribe y Panamá, y los préstamos bancarios producto del relevo que los bancos japoneses tomaron luego de la crisis de la deuda externa latinoamericana a principios de los años 80, la inversión asiática desde Japón y Corea se ha orientado en gran medida hacia México, América Central y el Caribe, como consecuencia de la internacionalización de las actividades productivas de los conglomerados industriales asiáticos, y como parte de una estrategia diseñada para evitar las barreras interpuestas para su acceso al mercado de los Estados Unidos.

A principios de los 90, un nuevo espíritu animó a los proyectos de inversión de los conglomerados asiáticos en América Latina: desde proyectos orientados al acopio de recursos naturales y materias primas y el procesamiento y montaje, hacia inversiones que tienen por objetivo el mercado latinoamericano, indicando que esta región, la segunda más importante en el mundo en desarrollo como lugar de destino de las compañías transnacionales, puede convertirse en una plaza importante para las firmas japonesas, coreanas y taiwanesas en su intento por globalizarse.

La internacionalización de las compañías asiáticas y la globalización de sus actividades productivas y comerciales han modificado la percepción que se tiene de América Latina desde Asia. En particular, los conglomerados coreanos están elaborando programas de inversión en América del Sur que revelan una cadena de valor de sus operaciones que se inicia en la explotación de recursos naturales y se proyecta hasta la producción en los rubros industriales automotriz y electrónico. Parcialmente, esta producción se exporta a otras regiones, pero en gran parte tiene por destino el mercado sudamericano

Las empresas asiáticas pequeñas y medianas también están orientando en forma creciente sus capitales al exterior. El volumen del comercio y las inversiones canalizadas a través de pequeños y medianos empresarios es difícil de cuantificar y relativamente importante en el caso de Corea. Su impacto en sectores económicos específicos (producción y comercialización de productos textiles, calzado y vestuario en algunos grandes centros urbanos o la intermediación comercial entre Asia y América Latina en zonas francas) es de cierta consideración en Argentina, Brasil, Chile, Perú y Paraguay, íntimamente ligado a la presencia de una colonia coreana relativamente importante. De acuerdo a las estimaciones de Taik Hwan-Jyoung, el total de las inversiones alcanza los 1,150 millones de dólares si a las inversiones coreanas en América Latina registradas a fines de 1996 (242 millones de dólares) se le suma los que corresponde a las pequeñas inversiones y los capitales comprometidos por una subsidiaria de una Chaebol a través de una entidad extranjera. (8)

Algo similar ocurre con la etnia china en América Latina. Se estima que especialmente en Centro América y el Caribe, los chinos han abierto espacios para la pequeña y mediana empresa al amparo de la influyente minoría de origen étnico chino en la región.

En el caso de las empresas japonesas, salvo la ciudad de Sao Paulo donde reside la más importante colonia japonesa en el mundo, se estima que esta es marginal en América Latina, puesto que las grandes compañías comercializadoras (Sogo Shoshas) no sólo articulan el abastecimiento de las grandes empresas del grupo, sino que también de una red de pequeñas y medianas empresas ligadas al grupo.

Por último, hay que señalar el cambio que se ha producido en las percepciones latinas sobre el impacto de la inversión extranjera. Los equipos a cargo de la formulación de la política económica, en su gran mayoría formados en prestigiosas universidades estadounidenses y europeas, parten de la premisa que la globalización acentúa el beneficio que se obtiene de la inversión extranjera directa en términos de 'activos invisibles', esto es, el desarrollo empresarial y tecnológico, el acceso a los mercados estratégicos, la creación dinámica de cadenas económicas y el desarrollo de nuevas técnicas de gestión. Dentro de esa lógica, los gobiernos se esfuerzan por coordinar y homogenizar las políticas comerciales y multiplicar sus esfuerzos en orden a negociar acuerdos que faciliten el comercio intrarregional e integren sus actividades productivas.

III.- LA BANDADA DE GANSOS

El Sistema Empresarial Sudamericano

Sistema de Negocios

La idea central que guía a este trabajo de investigación es que hay una relación interesante entre el mejoramiento de los lazos económicos con los países asiáticos y la integración productiva y financiera del Cono Sur Americano.(9)

La integración subregional permite aprovechar grandes complementariedades en la relación con los grupos industriales japoneses y coreanos. El primero y más importante es el tamaño del mercado integrado. Salvo Brasil, ningún otro país sudamericano tiene por sí solo dimensiones atractivas para los empresarios asiáticos. Esto, que es verdad para la inversión proveniente de cualquier agrupación regional, lo es aún más con los asiáticos por cuanto el vínculo es con grandes conglomerados industriales que buscan la explotación de grandes economías de escala.

En segundo lugar, los países latinoamericanos pueden explotar conjuntamente externalidades positivas. Estas se derivan principalmente del hecho que en la gran mayoría de los sectores en que hay competencia, sumadas, las exportaciones de los productores latinoamericanos sólo representan una fracción ínfima de los mercados asiáticos (como, por ejemplo, el sector vitivinícola en Argentina y Chile). Este antecedente es muy importante si se toma en cuenta el auge de las inversiones intrarregionales que se ha registrado desde 1990 y su tendencia hacia la expansión horizontal. Esto es, hacia la inversión en los mismos sectores en que se opera en el país de origen. Además, la distancia física y cultural impone grandes costos de entrada al mercado para los exportadores latinoamericanos.

El Sistema Empresarial Sudamericano

La paulatina conformación de una red empresarial es un elemento reciente en el Cono Sur Americano y representa un punto de apoyo importante para la conformación de un espacio económico que aproveche las ventajas colectivas de la integración al Pacífico asiático. Esta es una base que permitirá la expansión de una red subregional de firmas ligadas entre sí por cadenas de producción orientadas tanto al mercado regional como hacia la economía global.

El paradigma de la 'Bandada de Gansos Voladores' ha sido atractivo para muchos especialistas asociados a importantes organismos multilaterales regionales. El secretario permanente del SELA, por ejemplo, ha argumentado a favor de la intensificación de los lazos transpacíficos en el sector estratégico de la industria automotriz, estimulando una nueva ola de inversiones asiáticas en América Latina que tenga por objetivo los mercados subregionales emergentes, profundizando la integración productiva entre el Este de Asia y América Latina en un sector manufacturero que incentiva la transferencia de tecnología y el mejoramiento del capital humano. (10) Los acuerdos alcanzados por Argentina y Brasil en este sector, en el marco de los esfuerzos integrativos del Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR), señala el documento del SELA, debieran constituirse en los fundamentos de una integración productiva con el Este Asiático que le proporcionaría al subcontinente sudamericano nuevas rutas de acceso a los mercados asiáticos, la incorporación de nuevas tecnologías y la capacitación de trabajadores junto a la adquisición de técnicas de gestión como consecuencia directa de las actividades productivas y de los programas públicos de cooperación que los acompañan.

Desde la CEPAL, igualmente, se ha argumentado la urgente necesidad de elaborar una nueva estrategia para los lazos globales de América Latina con el proceso asiático de integración productiva y desarrollo tecnológico (Catch-up). En la medida en que la inversión extranjera directa juega un rol decisivo en la creación de una estructura compleja e interdependiente en la región de Asia-Pacífico, Latino América debiera considerar que una de las vías más efectivas para vincularse con la dinámica en la Cuenca del Pacífico sería atraer un flujo más grande de inversión desde Asia (en particular desde Corea, Taiwan, Hong Kong y Singapur) a la región, al mismo tiempo que América Latina logra una transformación de su base productiva.(11)

Sistema de Negocios

La gran lección que se puede extraer de la experiencia de los países asiáticos es que la integración productiva regional descansa en gran medida en la capacidad asociativa que sustenta a las fuerzas del mercado, esto es las bases sociales, las redes que contribuyen a la creación de un 'sistema de negocios' propio.(12) En el Sudeste asiático, la red étnica china se ha extendido a lo largo de varios niveles de la actividad económica y ha facilitado en gran medida el proceso de integración productiva regional.

En el pasado, los esfuerzos latinoamericanos por promover la integración regional han fracasado en gran medida porque las sociedades y los mercados están segmentados y desarticulados. Lo que ha sido ampliamente percibido como desinterés de los sectores empresariales hacia la integración diseñada por los gobiernos era de hecho un reflejo de la ausencia de vínculos de negocios que permitieran conformar intereses compartidos entre ellos.

La experiencia de América del Norte también muestra que la formación y consolidación de un 'sistema de negocios' es crítico para superar el estadio del procesamiento de exportaciones y de plantas de montaje y proyectarse hacia etapas más sofisticadas como el suministro de subcontratos, la producción de equipo original, en la medida en que el acceso a estos eslabones requiere la capacidad de trabajar encadenamientos hacia atrás.

Desde un punto de vista más amplio, como lo demuestra la experiencia de México con NAFTA, las posibilidades de que los esfuerzos de integración subregionales, y eventualmente hemisféricos, contribuyan al regionalismo abierto, radican en gran parte en la consecución de un nivel más alto de integración comercial y productiva con el Este Asiático, haciéndolo de esta manera partícipe de los beneficios del regionalismo.

IV.- INVERSIONES ASIATICAS: LOS DOS SUBSISTEMAS LATINOS

Las relaciones económicas de Japón con América Latina

Las inversiones japonesas en América Latina

La presencia emergente de Corea en América Latina

Comparación de la Inversión Coreana y Japonesa

Los dos Espacios Económicos Latinoamericanos

A) México, Centro América y el Caribe

B) El Cono Sur Americano

Las relaciones económicas de Japón con América Latina

Japón ha sido el país asiático que ha tenido mayores vínculos económicos con América Latina. En 1994, 48% del comercio latinoamericano con el Este asiático era con Japón.

Históricamente, sin embargo, las relaciones de Japón con América Latina han sido distantes y marginales. Luego de la Segunda Guerra Mundial, el comercio de la potencia asiática con el continente creció hasta la década de los años 80, pero no representó más que 9.2 % del total de las exportaciones japonesas o 9.8% de sus importaciones. En la década de los 80, la recesión económica y la aguda inestabilidad política afectaron profundamente los lazos económicos, reduciéndose la importancia de América Latina en las exportaciones japonesas a 4.1% y en las importaciones, a 4.5% en promedio.(13)

En el continente americano el comercio japonés se ha centrado tradicionalmente en Brasil y México. En una segunda fila, Argentina, Chile, Venezuela, Colombia y Perú también muestran una participación comercial interesante. En términos generales, Japón es el segundo o tercer socio de los centros económicos latinoamericanos y fuente de importantes superávits para Brasil, Chile y Perú. En los años 50 y 60 se registraron movimientos de relativa importancia hacia el semiprosesamiento de materias primas.

Las inversiones japonesas en América Latina (14)

La primera oleada importante de capitales nipones en América Latina se registró a fines de la década de los 50, estimulada por los esfuerzos industrializadores de Japón y atraída por la industrialización sustitutiva de importaciones imperante en el continente. Brasil fue el principal destino de las inversiones asiáticas en la industria siderúrgica, los astilleros navales y los sectores automotriz y textil. México, Argentina y Perú también fueron favorecidos en los 60 por la inversión japonesa en la industria automotriz (México y Perú), lana (Argentina) y tejidos (México). A partir de fines de los años 60, también las compañías japonesas empezaron a establecer bases para la producción en las naciones centroamericanas y andinas, aprovechando los movimientos de integración regional del Mercado Común Centroamericano y el Pacto Andino. El desarrollo de una fuente estable de recursos naturales en el exterior, para el uso interno, era uno de los objetivos fundamentales de la política de inversión extranjera de Japón.

Inicialmente, las inversiones japonesas se concentraron en el desarrollo de los recursos naturales, en especial en la minería (Brasil, México y Perú), pero en los años 60 y 70 la inversión japonesa dio un giro hacia el semiprocesamiento de las materias primas y el forjamiento de alianzas estratégicas, atraída por las políticas de industrialización aplicada por los gobiernos brasileños. Con el tiempo, la mayor parte del sector de fundición de la industria del aluminio se trasladó al extranjero, incluyendo a Brasil y Venezuela. También en los 70 las compañías japonesas aumentaron sus inversiones en electrodomésticos atraídas por las potencialidades del mercado brasileño, andino y mexicano.

En la última década, las inversiones japonesas en América Latina han sido menores, a pesar del fuerte crecimiento de las inversiones niponas en el exterior, registrado en la segunda mitad de los años 80 y cuyos efectos expansivos se prolongaran en la década siguiente, luego de alcanzar su punto máximo en 1991. La inversión japonesa en América Latina se trasladó hacia los sectores de los transportes y de las finanzas.

Norteamérica, Europa y Asia han sido el destino de la gran mayoría de las inversiones japonesas en la última década. Sin considerar un incremento en el sector financiero y de seguros en la última mitad de los 80, la participación de los países latinoamericanos en la inversión exterior japonesa se ha mantenido sin alteraciones en alrededor del 10%. Desde la década de los 80, la participación de América Latina en las inversiones en el sector manufacturero ha disminuido, siendo de sólo 8.4% en 1994.

Considerando todos los sectores, Panamá, las Bahamas, las Bermudas, Curazao y las Islas Caimán, han atraído una proporción mayor de las inversiones directas japonesas en la región. Esta es una consecuencia de la estrategia global de las compañías japonesas orientada a utilizar esas plataformas como paraíso fiscal y para registrar barcos mercantes. Descontando Panamá y los paraísos fiscales, Brasil es el principal receptor seguido por México. A principios de la década de los 90, Japón ocupaba el tercer lugar por lo que se refiere al stock de inversión extranjera en Brasil, el cuarto lugar en México y el quinto lugar en Perú y Venezuela.

CUADRO No. 1.- NUMERO DE SUBSIDIARIAS DE COMPAÑIAS JAPONESAS OPERANDO EN EL EXTERIOR (hasta Octubre de 1995)

REGION-ECONOMIA TODAS LAS INDUSTRIAS MANUFACTURAS

TOTAL MUNDIAL 17,051 6,648

AMERICA LATINA 941 299

CHILE 47 5

ARGENTINA 30 6

BRASIL 312 150

MEXICO 152 87

Fuente: Research on the Medium and Long Term Prospects for Direct Investment in Chile, Mitsubishi Research Institute, Santiago, 1996, pág. 13.

En 1995, la mitad de las subsidiarias de compañías japonesas operando en América Latina estaba concentrada en Brasil y México, siendo Brasil el más importante país anfitrión (Cuadro No. 1). Este perfil es más acentuado aún si consideramos sólo las inversiones en el sector manufacturero, donde cuatro de cada cinco subsidiarias están localizadas en estos dos países y Brasil es el centro de operaciones de más de la mitad de las subsidiarias en América Latina. A diferencia de México, hay una más amplia distribución de la inversión

japonesa en ese país, con una presencia importante en sectores intensivos en trabajo (alimentos, textiles) y en industria más pesada (química, equipos mecánicos y equipos eléctricos).

Conviene destacar dos características interesantes de las inversiones japonesas en Brasil y México. Primero, las grandes empresas comercializadoras japonesas (Sogo Shoshas), quienes se habían constituido en el destacamento de avanzada y exploración de los intereses japoneses en América Latina, también organizaron los grandes proyectos de inversión. Este protagonismo de las 'traders' japonesas en América Latina se mantiene hasta hoy. En segundo lugar, las compañías japonesas actuaron en grupos que en muchos casos incluían a conglomerados rivales y que eran coordinados por la asociación gremial de grandes industriales japoneses (Keidanren), compartiendo de este modo los costos de operar en un ambiente de negocios distante y desconocido. (15)

Por último, respecto de México, estas estadísticas también muestran que el país ha avanzado alguno eslabones en la cadena de valor. A partir de la industria maquiladora clásica, intensiva en mano de obra (especialmente vestuario), sus vínculos se han extendido hacia la electrónica, equipos eléctricos y sus componentes, así como también vehículos y partes.

Además de Brasil y México, Argentina y Chile también han recibido flujos de inversión relativamente importantes en sectores específicos. En Chile, los japoneses han favorecido al sector fabril intensivo en el uso de materia prima, como la pulpa y la industria del papel, en Argentina, a la industria de equipamiento electrónico (cuatro de las seis subsidiarias japonesas establecidas).

La presencia emergente de Corea en América Latina (16)

Corea ha incrementado notoriamente sus inversiones en el exterior desde 1993. Hasta 1985, la inversión coreana en el exterior era inferior a 500 millones de dólares y estaba orientada a proyectos en la minería y el sector forestal. A fines de 1996 el total de la inversión en el exterior era de 13.7 mil millones de dólares y se estima que cerca de 9.5 mil millones fue realizada entre 1994 y 1996. Esta nueva ola de inversiones coreanas, liderada por los grandes conglomerados, 'Chaebols', se ha orientado hacia la manufactura, sector que en 1995 representaba el 56.7% del total. Más del 50% de los proyectos eran en industrias intensivas en mano de obra (textiles, vestuario, calzado y procesamiento del cuero), aunque su participación tiende a disminuir.

Corea es la tercera economía asiática en términos de la relocalización de parte de su industria en el exterior, después de Japón y Taiwán. Aunque esta ha sido importadora neta de capitales, el crecimiento de sus proyectos ha sido muy fuerte y a diferencia de Taiwán, no se concentran únicamente en el Pacífico asiático.

En América Latina la presencia coreana es aún minoritaria y puntual, pero ha tenido un fuerte empujón en los últimos años. En esta región estaba localizada, en 1995, sólo el 3.2% del acervo coreano de capital en el exterior. A fines de 1996 Corea inició 317 proyectos de inversión en América Latina por un total de 689 millones de dólares y 5% del total de la inversión coreana en el exterior. Fuentes coreanas estiman que si se consideran las inversiones de las pequeñas y medianas empresas, las inversiones en América Latina superan los 1,150 millones de dólares.

El análisis de la distribución de la inversión coreana en 1995 muestra algunas características interesantes. Panamá es el principal destino de la inversión coreana en América Latina (19.9%) , por las mismas razones que lo es para Japón. A diferencia de Japón, sin embargo, México en vez de Brasil ocupa el segundo lugar de destino (27%, excluyendo a Panamá) al tiempo que Jamaica (7.78) y Guatemala (7.78%) también atrajeron una proporción interesante de capitales coreanos. En el Cono Sur Americano, Argentina (17%), Chile (9.6%) y Brasil (7.4%) fueron los principales receptores en 1995. Estas cifras están indicando que la motivación central de las inversiones coreanas en el continente ha sido el acceso al mercado norteamericano, como también lo indica el hecho que la mayoría de las inversiones en México fueron hechas por las subsidiarias localizadas en los Estados Unidos.

Los proyectos de inversión en cartera revelan que los conglomerados coreanos han comenzado a orientar una proporción creciente de sus iniciativas hacia sectores industriales más sofisticados, como la industria electrónica, de electrodomésticos y automotriz. Un informe reciente del Banco Mundial (17) consigna que en Brasil Hyundai tiene en carpeta inversiones en plantas ensambladoras por 700 millones de dólares, US\$ 500 millones para una participación de 5% en la Compañía Vale do Rio Doce, US\$ 300 millones en un joint venture en Mato Grosso do Sul y US\$ 255 millones para la construcción de un gasoducto entre Brasil y Bolivia. Hyundai invertirá en minas y en plantas de energía en Perú y en un joint venture por US\$ 300 en una refinería de cobre en Chile. LG electrónica invertirá US\$ 1,100 millones en Brasil sobre un período de diez años para producir bienes de consumo electrónicos. Para el año 2000, por último, Dae Woo electrónica piensa invertir US\$ 500 millones en una planta de electrodomésticos en Brasil.

Comparación de la Inversión Coreana y Japonesa

Es difícil hacer un análisis comparado de la inversión japonesa y coreana en América Latina en los últimos años por la escasez de información, pero se pueden extraer algunas ideas a partir de la información sobre inversión que la revista América Economía entrega en su edición anual. Para el período 1996/97, la revista registra 8 proyectos coreanos por un monto total de US\$ 4,170 millones (cuadro No. 3) y 11 proyectos japoneses (cuadro No. 4) por un total de US\$ 8,659 millones. Los proyectos coreanos están en gran medida orientados a Brasil (76%), en los sectores automotriz y electrónico. México atrae inversión en el sector electrónico por un monto total de US\$ 700 millones. Los conglomerados japoneses manifiestan una cartera de proyectos más diversificada en término de sectores (automotriz, electrónico, metalúrgico, minería, petróleo y siderúrgica) y países receptores. Chile (US\$ 2,625, 30%) y Venezuela (US\$ 5.270, 60%) destacan por su participación inusual.

La información sobre alianzas, joint-ventures, fusiones y adquisiciones (cuadros No. 6,7,8 y 9) revela que, en efecto, las compañías coreanas son más reacias a la formación de alianzas estratégicas y joint-ventures que las japonesas. Las estadísticas de América Economía sólo registra una operación de joint-venture coreano en Argentina para los períodos 1995/96 y 1996/97.

Los dos Espacios Económicos Latinoamericanos

A la luz de los antecedentes expuestos, es evidente que hay dos centros o espacios económicos en América Latina desde la perspectiva de las percepciones de los agentes económicos asiáticos.

A) México, Centro América y el Caribe:

La atracción que esta subregión ha ejercido en los empresarios asiáticos está motivada por la vinculación estratégica con el mercado de los Estados Unidos, fenómeno ampliamente analizado por la importancia que tiene para los Estados Unidos.

Sus ventajas competitivas están en el acceso que han tenido al mercado de los Estados Unidos, y las proyecciones estratégicas de los acuerdos comerciales con Washington, ya sea Nafta para el caso mexicano o la Iniciativa de la Cuenca del Caribe para Centro América y el Caribe. Atraeron un flujo importante de inversiones asiáticas a fines de los años 80 y principio de los 90

Las desventajas competitivas se resumen también, como la otra cara de la moneda, en la dependencia de estos países a sus relaciones con la potencia hemisférica. El centro del proceso no está radicado en el entorno nacional sino que en el vínculo estratégico con lo Estados Unidos. Así, desde el punto de vista de la organización de las operaciones de los conglomerados asiáticos y de la visión del continente que ellas reflejan, cabe señalar que la inmensa mayoría de los conglomerados japoneses y coreanos tienen la dirección estratégica localizada en los Estados Unidos.

En términos generales, ocupan lugares bajos en las cadenas de valor de los procesos productivos: procesamiento de partes y piezas (con diferente cargas de valor agregado tecnológico). La experiencia deja en evidencia también las dificultades para acceder a la subcontratación de componentes, y manufactura de equipo original.⁽¹⁸⁾ Por último, un difícil entorno para los negocios (infraestructura y corrupción, burocracia pública y distancia cultural) también conspira en contra de la conformación de un sistema de negocios atractivo en si mismo.⁽¹⁹⁾

B) El Cono Sur Americano:

Este espacio, a diferencia del anterior, tiene varios centros que sólo en parte están reflejados en los principales acuerdos subregionales de integración. Primero, Brasil mismo, a la luz de los antecedentes que hemos revisado, es un espacio económico de gran atractivo para los inversionistas asiáticos. En seguida, se distingue el espacio conformado por Venezuela, Colombia y Ecuador. Por último, se está conformando un espacio en torno a MERCOSUR, el que incluye a Bolivia, Chile y Perú.

La fuerza que pueda adquirir este subsistema está comprometida por la ausencia de un líder de la bandada de características similares a Japón en el Este asiático, y que se reproducen en el caso de Corea, Taiwan y Hong Kong: escasez relativa de recursos naturales; alta tasa de ahorro nacional; gran capacidad de innovación tecnológica; encarecimiento de una fuerza de trabajo altamente calificada. La infraestructura que comunica a estos países también representa un obstáculo para la consolidación de este espacio subregional.

Las ventajas competitivas del Cono Sur Americano, por otra parte, radican en el mayor grado de endogeneidad que puede adquirir la articulación de sus relaciones económicas con las distintas agrupaciones económicas regionales (Nafta, APEC, Unión Europea). La base industrial que se ha heredado de la aplicación

de la estrategia de industrialización vía sustitución de importaciones es otro activo, compensado por las limitaciones en cuanto a formación de capital humano.

La experiencia reciente también evidencia alternativas más interesantes en términos del encadenamiento productivo o división regional del trabajo, indicando que existen amplias complementariedades que se deben de explotar, así como beneficios que aportan las alianzas estratégicas que se pueden establecer para aprovechar los mercados globales.

En Chile, por ejemplo, uno de los conglomerados económicos más importantes, conocido como Angelini por su fundador, Anacleto Angelini, ha establecido sólidas relaciones comerciales en China, Japón, Corea y Taiwán, exportando productos madereros y pesqueros. Al amparo de la ola de inversiones chilenas en Argentina, el grupo ha incursionado en un proyecto pesquero, asociado con el grupo argentino Alpargata. Boher, otro grupo chileno, ha comercializado productos fotográficos asiáticos hacia Argentina, Bolivia y Perú a través de la Zona Franca de Iquique. (20) La Compañía de Acero del Pacífico es otra empresa chilena perteneciente a un grupo económico, con una estrecha relación de larga data con conglomerados japoneses que ha establecido una alianza estratégica con Usiminas y Vale do Rio Doce para adjudicarse la privatización de Somisa en Argentina (US\$ 152 millones). (21)

La inversión asiática concentrada en Brasil, tiene por objetivo principal el acceso al mercado brasileño y subregional (MERCOSUR). Esta es una situación diferente a la de México, Centro América y el Caribe, donde el objetivo es mantenerlos competitivos en el mercado de los Estados Unidos. Por eso depende más del esfuerzo colectivo por conformar un espacio económico integrado que de una relación bilateral desequilibrada. En este contexto, son muy importantes las políticas concertadas entre el sector público y privado.

Es indudable que un mayor acercamiento hacia la conformación de un mercado integrado en el Cono Sur mejora el atractivo de la región ante los inversionistas asiáticos. Disminuye los costos de comercialización y aumenta los beneficios de localizar fases productivas en América Latina. En comparación con empresarios europeos o estadounidenses, los inversionistas coreanos y en menor medida japoneses, enfrentan desventajas en términos del manejo de información estratégica sobre el mercado local.

V.- EL ESPACIO ECONOMICO DEL CONO SUR AMERICANO

El Auge de las Inversiones Intrarregionales

Diversos factores han confluído para que se esté conformando un espacio económico en el Cono Sur Americano, una tendencia que, hay que señalarlo, significa un quiebre histórico.

El primer elemento de trascendencia es el mismo proceso integrativo de MERCOSUR. Ya se ha señalado la importancia de este acuerdo a la luz de la rivalidad histórica entre Argentina y Brasil. Habría que agregar que el objetivo final de MERCOSUR también la destaca por sus exigentes metas, las cuales la acercan al modelo representado por la Comunidad Europea. En relación a MERCOSUR otra característica notable es la lógica inclusiva que ha seguido, en contraste con el hermetismo de NAFTA. Bolivia y Chile han alcanzado acuerdos de asociación especial con MERCOSUR, permitiendo de esta manera una estrecha relación que está sentando las bases para un acuerdo integral de libre comercio en el futuro. El retiro peruano del Grupo Andino, del cual este país fue miembro fundador desde los 60 y el explícito interés de las autoridades de Lima por asociarse a MERCOSUR es otro fenómeno de envergadura que vendría a consolidar la conformación de un espacio económico en esta subregión latinoamericana.

Las inversiones intrarregionales en el Cono Sur Americano es un fenómeno reciente de carácter inédito que más claramente indica que se están sentando las bases para una integración industrial, comercial y financiera.

El Auge de las Inversiones Intrarregionales

En el Cono Sur Americano se ha estado desarrollando con fuerza un fenómeno nuevo que se está constituyendo en un eslabón importante para la conformación de un espacio económico integrado y un 'sistema empresarial' subregional: las inversiones cruzadas. Chile, a partir de 1990, ha ido asumiendo gradualmente un rol protagónico.

Un estudio reciente realizado por el Comité Chileno de Inversiones Extranjeras registra un universo total de 726 proyectos, estimando que los capitales chilenos que han cruzado las fronteras entre 1990 y 1996 alcanzan a US\$ 12.184,8 millones. Recordemos que las más altas estimaciones de la inversión coreana en América Latina la sitúan en cerca de 1,200 millones de dólares. Si se considera el monto de los proyectos internacionales en los que estos capitales chilenos están participando, el impacto asciende a un total de US\$ 23.348,8 millones.

El país que más recibe inversión extranjera chilena es Argentina, 46,6% de la inversión materializada, seguida por Perú, con un 13,2% de participación. En conjunto, estos dos países limítrofes captan a Diciembre

de 1996, más de US\$ 7.287 millones, lo que representa un 60,0% de la inversión chilena materializada en el extranjero.

El mercado trasandino concentra inversiones por un monto de US\$5.681,9 millones y una inversión global de proyectos por US\$10.054,9 millones. Pese a la concentración, las inversiones chilenas han alcanzado un importante nivel de profundidad y diversificación, abarcando los sectores de energía eléctrica y gas, industria manufacturera y alimenticia, construcción y siderúrgica, pesquera y química, informática, inversiones y servicios diversos. Es interesante consignar que la industria es el sector económico que concita la mayor participación de capitales chilenos (2.296 millones de dólares) seguida por electricidad y energía (2.269 millones) y comercio (392,3 millones). En materia sectorial, en Perú se observa la misma tendencia que en Argentina.

En Bolivia las inversiones chilenas pasaron de US\$11,4 millones en Agosto de 1994, a US\$235 millones en diciembre de 1996.

En las economías menores del Cono Sur (Argentina, Bolivia y Perú) las inversiones chilenas se han convertido en fuente importante de capital extranjero. En Brasil, son aún una fracción pequeña de las inversiones extranjeras directas pero el flujo ha crecido sostenidamente en los últimos cinco años. Enfrentado al tamaño pequeño de su mercado, y combinando las ventajas que tiene por el hecho de estar avanzado en las reformas neoliberales (apertura y privatización) con la disponibilidad de capitales, producto del crecimiento económico sostenido y de su alta tasa de ahorro forzoso, Chile ha liderado las inversiones latinoamericanas.

Como se ha señalado, una parte considerable de las inversiones chilenas se ha orientado hacia los sectores de servicios, incluyendo el comercio detallista y servicios financieros. Considerando el gran dinamismo del comercio chileno con los países asiáticos, esta red de distribución en el Cono Sur puede ser un importante punto de apoyo para las pretensiones chilenas de convertirse en un eje entre Asia-Pacífico y el Cono Sur. Tanto por la red de distribución en si (grandes tiendas minoristas) como por la información que ella entrega sobre el pulso de las economías locales. Estudios recientes sobre las cadenas globales de producción enfatizan que el conocimiento estratégico y cultural que permite acceder y consolidarse en los eslabones más avanzados y atractivos de las cadenas globales de producción orientado al consumo.(22)

Las inversiones chilenas al exterior han sido lideradas por los grupos económicos. Estos se caracterizan por agrupar a un conjunto de empresas establecidas en un amplio rango de sectores productivos aunque la base de la mayoría esta conformada por empresas radicadas en los sectores dinámicos y emergentes: generación, transmisión y distribución de energía eléctrica; administración de fondos previsionales; y sectores exportadores dinámicos como la Pesca y la industria de la madera. En particular en las empresas administradoras de fondos previsionales, hay importantes intereses de socios extranjeros.

Destaca el grado de internacionalización que respalda la operación de las empresas chilenas. Entre 1990 y 1994, por ejemplo, cerca de US\$ 1,700 de las inversiones en privatizaciones argentinas fueron financiadas con American Depositary Receipts (ADR). Además de su magnitud, las inversiones chilenas destacan por su tendencia a asociarse con capitales locales y revela una alta internacionalización de sus operaciones motivada por el mantenimiento de los flujos de exportación mediante el control de la comercialización.

VI. - CONCLUSIONES

El flujo de capitales asiáticos en el Cono Sur Americano estimulará directamente el crecimiento de sectores económicos estratégicos (industriales: automóviles, electrónica, telecomunicaciones; industria intensiva en recursos naturales) siempre que aprovechen las complementariedades para acceder a etapas superiores en las cadenas de valor.

La IED es una llave para que el regionalismo sea, en definitiva, abierto. Es decir que sean efectivamente pasos hacia la conformación de una economía globalizada. Permite que extranjeros tengan la oportunidad de participar en los beneficios de la asociación.

Las principales lecciones del Este Asiático son: 1) la integración regional descansa en gran medida en los tejidos sociales (redes sociales, sistemas de negocios); 2) la posibilidad de mejorar su posición en las cadenas de valor depende de la densidad de las relaciones sociales.

Brasil es uno de los centros de mayor atracción en el Cono Sur, pero ha ido ganando importancia también un subsistema conformado por Argentina, Bolivia, Chile y Perú. Una de las razones ha sido la peculiar situación brasileña: el gran tamaño de su economía pero también sus debilidades frente a la aceleración de la apertura hacia el exterior, tanto en el plano de su estructura industrial como de su estabilidad macroeconómica.

Argentina, Brasil y Chile tienen amplias perspectivas para aprovechar sus sinergias en referencia al Este Asiático. Los tres son países latinoamericanos que destacan por el crecimiento del comercio con el Este

Asiático y como destino de las inversiones. Además tienen muchos rasgos complementarios evidenciados por las diferencias en sus patrones comerciales con el Este asiático.

SELA 2

Informe sobre las relaciones económicas de América Latina y el Caribe con Asia-Pacífico

Sección 2

Autor: **Sistema Económico Latinoamericano**

Marzo 1999

Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA)

Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (BID-INTAL)

www.asiayargentina.com

Editor General: Gustavo A. Girado

E-mail: contactenos@asiayargentina.com