

ERIC TEO CHU CHEOW

La ASEAN y los avatares de un regionalismo asiático

Traducción de Leandro Nagore

La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés) celebra su cuadragésimo aniversario. Creada el 7 de agosto de 1967, la ASEAN ha madurado como una organización regional que ha contribuido, con éxito, al mantenimiento de la paz y la estabilidad en la región. Pero, habiéndose ampliado de cinco a diez miembros,¹ la ASEAN debe pasar de ser un club social a una organización institucionalizada, y transformarse en una potencia internacional preparada para afrontar los desafíos de las economías emergentes de China e India y cuestiones como las amenazas al medio ambiente y el tema energético, prioridades en la agenda asiática. Para ello, lo primero que necesita es tener su propia Carta.

La ASEAN se encuentra en el centro de un profundo debate sobre su todavía esperada Carta, que fue propuesta para su aprobación por el Grupo de Personas Eminentes (GPE) a los líderes de la asociación en la cumbre celebrada en Cebú (Filipinas) en enero de 2007. Este documento debería adoptarse después de ser aprobado en la próxima cumbre de la organización que se celebrará en Singapur en noviembre de 2007. En su propuesta, el GPE hace recomendaciones como establecer mecanismos para resolver disputas internas, algo que hasta ahora no existía, e imponer penalidades en casos de incumplimiento, un tema que era tabú. Con ello, el GPE propone suavizar el principio sacrosanto de no-injerencia para permitir que la ASEAN pueda enfrentarse mejor a problemas transnacionales como epidemias, la contaminación o amenazas al medio ambiente.

También existe una propuesta para introducir un sistema de voto en ciertos aspectos como sustituto del principio de unanimidad, considerado sagra-

¹ La ASEAN agrupa diez países del sudeste asiático: Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia como miembros fundadores en 1976, Brunei en 1983, Vietnam en 1995, Laos y Myanmar en 1997 y, finalmente, Camboya en 1999. Un posible miembro futuro podría ser el recientemente independiente Timor Oriental, que espera lograr mayor estabilidad.

Eric Teo Chu Cheow es consultor en riesgos económicos y políticos, experto en estrategia y miembro del Instituto de Asuntos Internacionales de Singapur y de la Escuela de Estudios Internacionales de Rajaratnam (Universidad Tecnológica de Nanyang), en Singapur

do dentro de la filosofía de la ASEAN. Asimismo, destaca la recomendación de que se establezca un fondo de desarrollo (al estilo de la UE) que ayude a cerrar la brecha existente entre sus miembros y entre las regiones del sudeste asiático. El GPE ha sugerido además que la sociedad civil sea incorporada para promover mayores intercambios entre personas, en lugar de que la ASEAN siga siendo únicamente una organización elitista.

Todas estas medidas son consideradas radicales, ya que vulnerarían la soberanía de los Estados miembros en diversos grados, una barrera que se ha conservado hasta la fecha. Aún queda por ver cómo aceptarían los socios más recientes tales disposiciones, dado su actual contexto social y político. Fundamentalmente, éstas deberían fortalecer a la ASEAN como organización y entidad, y no dividirla en una “ASEAN de dos niveles”, que fue el temor fundamental después de su ampliación a diez miembros.

Ahora que se prepara la celebración de sus 40 años, se han dado grandes pasos en la última cumbre de Cebú para redactar la tan esperada Carta y transformar la organización en una realidad más centrada en reglas preestablecidas, con la esperanza de asemejarse a los planteamientos de la UE en los próximos años. El objetivo es que pueda enfrentarse a los crecientes desafíos provenientes de las potencias emergentes y competidores asiáticos -fundamentalmente China y la India- para continuar siendo una región boyante para las inversiones extranjeras y el comercio.

En el pasado, la ASEAN sorteó los obstáculos a su manera. En 1967, cinco países afrontaron el reto de un sudeste asiático dominado por las rivalidades ideológicas y en 1976 organizaron su primera cumbre en Bali tras la caída de Indochina al comunismo. Más adelante, la organización hizo frente a los ímpetus de la economía al adoptar progresivamente el borrador del proyecto del Área de Libre Comercio de la ASEAN o AFTA (por sus siglas en inglés) para materializar plenamente el potencial de sus, por entonces, seis economías combinadas. Después de la Guerra Fría, la ASEAN asumió otro reto: la integración de otros países del sudeste asiático, comenzando con Vietnam en 1993, dentro de una organización verdaderamente panregional. En su cuadragésimo aniversario, es pertinente considerar toda esta transformación, que ha de permitirle operar de forma más cohesiva y coherente ante los desafíos de las principales potencias de la región.

Los miembros originales de la ASEAN deberían permanecer fuertemente unidos para realizar esta tarea urgente y abrumadora, en lugar de discutir sobre problemas bilaterales y divergencias estrechas, más allá de la arena, el agua y los satélites, que plagan en este momento las relaciones bilaterales con Indonesia, Malasia y Tailandia respectivamente. La perspectiva más amplia de la ASEAN de avanzar juntos tendría que primar sobre las soluciones nacionalistas, preocupaciones menores e intereses localistas. Las preocupaciones bilaterales deben ceder el paso a una solidaridad regional, que fortalezca a la ASEAN en su

conjunto y a los países y economías individuales. Esta es la labor más crucial y apremiante. La generosidad y el apoyo deben ser las prioridades, en tanto que las economías de la ASEAN se transformen para sortear los enormes retos económicos, sociales y políticos que tienen por delante. El lema debe ser “¡uno para todos y todos para uno!”.

La clave para el éxito de la ASEAN es que su generación más joven empiece a pensar de forma más global, en lugar de estancarse en estrechas luchas bilaterales y en preocupaciones nacionalistas y parroquianas

Económicamente, la organización necesita resolver sus problemas para avanzar con su proyecto de Área de Libre Comercio y competir de manera efectiva por las inversiones internacionales con China y la India. Las necesidades de infraestructura y energía de la ASEAN son reales y críticas para el crecimiento económico y social, tal y como se confirmó en la cumbre de Cebú. En el ámbito social, las economías de los países miembros deben recortar, cuanto antes, la brecha que existe entre ricos y pobres para ser competitivas, como China se empeña en la actualidad. Políticamente, la asociación necesitaría abrirse paulatinamente y dar a las sociedades civiles un papel más efectivo a nivel nacional y regional, con el fin de asegurar la estabilidad y la cohesión a largo plazo, como jóvenes Estados-nación en un organismo regional efectivo. La Carta de la ASEAN tiene que fusionar todos estos objetivos una vez diseñada y aprobada formalmente en Singapur este año. Ello beneficiaría a cada uno de sus Estados miembros no sólo económicamente, sino también social y políticamente.

La clave para el éxito de la ASEAN es que su generación más joven empiece a pensar de forma más global, en lugar de estancarse en estrechas luchas bilaterales y en preocupaciones nacionalistas y parroquianas. La organización necesita una arquitectura sólida, que debería fortalecer cada país y cada economía individualmente. Singapur, país que ostentará la próxima presidencia, habría de guiar a la ASEAN hacia delante, con el fin de que ésta se enfrente a sus propias responsabilidades regionales de una manera apropiada.

Cooperación energética dentro y más allá de la ASEAN

En la última Cumbre de Asia Oriental (EAS, por sus siglas en inglés),² celebrada el 15 de enero de 2007 en Cebú, los líderes de 16 naciones (los diez países de la ASEAN, China,

² La EAS es la segunda de su tipo tras la primera cumbre inaugural, que tuvo lugar en Kuala Lumpur el 14 de diciembre de 2005.

Japón, Corea del Sur, India, Australia y Nueva Zelanda) publicaron una declaración sobre la seguridad energética. Pero, la energía no fue el único punto en la agenda, ya que también se acordó estudiar un tratado de comercio panasiático, que fue oficialmente firmado. Además, se dio luz verde a un estudio sobre un eventual bloque comercial de 16 naciones que abarcaría a la mitad de la población mundial al incluir a los gigantes asiáticos, China e India. Por último, los líderes debatieron sobre el terrorismo y acerca del problema nuclear con el Gobierno de Corea del Norte.

Algunos observadores políticos en la región consideran que la ASEAN podría haber utilizado la EAS como un medio para presionar por una cooperación energética más amplia en la región, al no conseguirlo de forma conjunta dentro de la propia ASEAN. Otros apuntan cínicamente que la ASEAN necesitaba los recursos financieros de las economías más ricas de la región, como Japón, Corea del Sur, Australia y Nueva Zelanda -así como las emergentes “salas de máquinas” china e india-, para apuntalar a las economías más débiles de la organización (Laos, Myanmar, Camboya, Indonesia y Filipinas).

La declaración sobre seguridad energética propuesta por los 16 es especialmente interesante como primer paso para hacer frente a las preocupaciones mutuas en dicho ámbito e identificar áreas para la cooperación. En ella se plantea la necesidad de contar con programas intensivos de conservación energética; la expansión de sistemas de energías renovables; y la producción de biocombustibles y energía nuclear, con estrictas salvaguardas (para aquellas partes interesadas). Los líderes también acordaron explorar el establecimiento de reservas estratégicas de petróleo para amortiguar las sacudidas causadas por las fluctuaciones de los precios del crudo y apelaron a políticas que mitigasen las emanaciones de gases de efecto invernadero, aunque no se establecieron objetivos concretos. Igualmente, hicieron un llamamiento para lograr mayores inversiones de los principales socios asiáticos para apoyar a la ASEAN con respecto a infraestructuras energéticas (como la propuesta de una Red Eléctrica ASEAN y el Gasoducto Trans-ASEAN). El primer ministro japonés Shinzo Abe prometió un monto de 2.000 millones de dólares para ayudar a naciones asiáticas a desarrollar tecnologías de ahorro energético y reducir su dependencia del petróleo.

El objetivo, según el recién nombrado presidente de la EAS -el primer ministro de Singapur Lee Hsien Loong, que será en noviembre el anfitrión de la próxima cumbre en la república insular-, sería disminuir la fuerte dependencia de la región por los combustibles fósiles y asegurar así que las economías más dinámicas del mundo mantengan sus niveles de desarrollo y pujanza. La declaración energética y las acciones relacionadas con la misma también aportarán algo de sustancia a la EAS, que ha intentado buscar una agenda clara y una razón de ser desde su inauguración en Kuala Lumpur trece meses atrás. De momento, Lee Hsien Loong quiere convocar a un grupo de expertos en energía que estudien estos

problemas para después presentar su informe ante la cumbre de Singapur. También ha propuesto un encuentro de ministros de Energía donde se tratarían de forma más amplia los asuntos de la seguridad energética.

La eliminación de las subvenciones energéticas ha confirmado ser el mayor desafío para casi todos los países, ya que éstos tratan de aflojar las restricciones sobre sus presupuestos y al mismo tiempo intentan ajustar los precios a los del mercado sin que aumenten las desigualdades sociales

La declaración de los líderes, aunque reitera que los combustibles fósiles “seguirán apuntalando nuestras economías y serán una realidad perdurable a lo largo de nuestras vidas”, también deja claro que la cooperación energética -en palabras de la anfitriona de la cumbre, la presidenta filipina Gloria Macapagal-Arroyo- es un “área prioritaria” para Asia hoy en día. Lee Hsien Loong agregó que, siendo ésta una región muy dependiente, hasta el momento, de la importación de combustibles fósiles, la cooperación, en busca de nuevos ámbitos energéticos, también ayudaría a erradicar una “fuente potencial de competencia y conflicto en la región”. Queda por ver de qué manera la cumbre de Singapur podría llevar a la práctica la declaración y sus medidas e ideas. No obstante, la declaración de seguridad energética ha sido un buen primer paso para la región, donde la energía juega un papel fundamental para sostener el crecimiento y la prosperidad de las economías del sudeste asiático. Cabe esperar que Singapur impulse la cuestión de forma enérgica durante su presidencia de la ASEAN y de la EAS, dados sus profundos intereses geopolíticos y geoeconómicos en este asunto.

Las economías de los países miembros se juegan mucho ante la cuestión de asegurar la seguridad energética, pues intentan lidiar con la defensa de mercados y de la producción, reduciendo las cargas presupuestarias de los subsidios, diversificando fuentes o atrayendo inversiones. A nivel individual, cada economía corre riesgos distintos, sin que haya a la vista una política energética común de la ASEAN. Para Singapur, que depende fuertemente de la importación de combustibles fósiles para su crecimiento económico, la seguridad energética es prioritaria en su política económica, en tanto que teme una intensificación de la competencia por el gas y el petróleo en la región, sobre todo entre los gigantes asiáticos, y su impacto en los precios del petróleo. Indonesia, que desde 2003 se ha convertido en un importador neto de petróleo, está ante la acuciante necesidad de desarrollar sus campos gasísticos, puesto que sus inversiones en crudo han disminuido significativamente en los últimos años llevando a esta drástica situación actual. En octubre de 2005, este país dio el paso valiente y políticamente sensible de intentar reducir sus pesados subsidios energéticos.

A través de la ASEAN, la eliminación de las subvenciones energéticas ha confirmado ser el mayor desafío para casi todos los países, ya que éstos tratan de aflojar las restricciones sobre sus presupuestos y al mismo tiempo intentan ajustar los precios de la energía y la electricidad a los del mercado para prevenir el despilfarro, sin que aumenten las desigualdades sociales. Malasia y Tailandia, productores de gas natural, están, en efecto, preocupados por las subvenciones energéticas, pero han conseguido eliminarlas con cierto éxito, ante un gran descontento popular. No obstante, ambos están también investigando las posibilidades de la hidroelectricidad y los biocombustibles para diversificar sus fuentes de producción y consumo de energía.

Filipinas está desarrollando nuevos campos de gas en Malampaya y en Palawan Occidental -mayormente en sociedad con el conglomerado del petróleo de Malasia, Petronas-, mientras que Laos apuesta por el avance de su potencial hidroeléctrico, aunque tenga algunas dificultades para vender electricidad a sus vecinos más poderosos, Tailandia y Vietnam, pues no tiene medios financieros para construir la red eléctrica necesaria para llevar la electricidad a sus compradores. Por otra parte, Myanmar espera atraer más inversiones asiáticas para sus ricos recursos de gas y petróleo, a la vez que trata de quebrar el aislamiento creciente impuesto por EEUU, Gran Bretaña y Occidente. China, Japón, India y la República de Corea serían de importancia crucial para su estrategia energética.

La declaración energética de Cebú fue tal vez el primer paso hacia una agrupación naciente, con planes ambiciosos para el futuro. Habrá que esperar a la cumbre de Singapur para comprobar cómo se traslada la cuestión de la seguridad energética al nivel de acción e implementación, especialmente para los países de la ASEAN, que necesitarían buscar una política común de seguridad energética.

Los avatares del regionalismo en Asia

La ASEAN y la EAS no son las únicas organizaciones regionales en el Lejano Oriente. Entre los diez miembros de la ASEAN y el grupo más amplio de 16 países de la EAS, descansa una exitosa agrupación funcional llamada ASEAN+3 -agrupa a la ASEAN más China, Japón y Corea del Sur-, que indudablemente contribuye enormemente a una cooperación entre los países y las economías asiáticas.

La ASEAN+3 tiene una importancia práctica en cuanto a labores de consultoría a través del sudeste asiático. Inicialmente establecida para asuntos de política exterior, política económica y financiera, este grupo ha facilitado la cooperación en varias áreas operativas, en una gama que va desde problemas laborales y de inmigración a cuestiones culturales y educativas, así como la gestión regional de enfermedades y epidemias (síndrome respiratorio

agudo severo y gripe aviar). Países claves como China, Indonesia y Malasia parecen estar privilegiando esta agrupación como el núcleo del sudeste asiático, por encima de EAS.

La Cumbre de Asia Oriental, lanzada en 2006 en Kuala Lumpur, perdió mucho brillo a lo largo de ese año, especialmente en comparación con la ASEAN +3. Algunos consideran que la EAS no es más que la ASEAN+6, mientras que otros la perciben como la ASEAN +3+3. Fue notable y muy significativa la rebaja de prioridad por parte de los dos actores clave en Kuala Lumpur, Malasia y China. Ellos eran entusiastas partidarios de la construcción de un bloque sudasiático para hacer frente a los retos que supone la UE y a un potencial bloque americano liderado por EEUU (incluyendo América del Norte, Central y Sur), cuyo despegue parece haber fracasado.

Pero cuando Japón presionó con fuerza por la inclusión de la India, Australia y Nueva Zelanda, China se replanteó su postura ante la EAS; y a su vez Indonesia (que vio inicialmente a la cumbre como un encuentro irrepetible) y Malasia temieron la dilución de la ASEAN +3 con la inclusión de estos tres países. En Cebú, la EAS se enfrascó en debates panregionales sobre la energía y la lucha contra el terrorismo; sin embargo, la iniciativa india sobre un área de libre comercio panasiático (con el respaldo de Japón) cosechó apoyos tras no lograr arrancar en Kuala Lumpur e incluso China le dio su “asentimiento calificado”. La incógnita es si la EAS emergerá eventualmente como un marco mayor de regionalismo panasiático o si será meramente un evento anual para el intercambio de un amplio espectro de perspectivas en la región de Asia-Pacífico.

Mientras tanto, se percibió claramente que la ASEAN +3 continuaría con su actual trayectoria, impulsando la cooperación funcional y las labores de consultoría entre los trece países originales. El peso político de China, junto al de Indonesia y Malasia (siendo este el último anfitrión), deja listo el escenario para que la ASEAN+3 ensombrezca a la EAS. Una de las diferencias más notables en Cebú, respecto al encuentro del año anterior, fue el acercamiento entre Beijing y Tokio; incluso hubo una cumbre trilateral entre China, Japón y Corea del Sur, la primera en varios años. Este nuevo estado de ánimo en el Asia nororiental debería relajar aún más las tensiones subyacentes en el interior de la ASEAN +3 y permitir una cooperación fructífera.

La EAS depende ahora de la presidencia de Singapur para hacer de ella algo más que un encuentro social anual. Como defensor incondicional de la cumbre, Singapur debería diseñar un camino más firme para ella, a la vez que sigan mejorando este año las relaciones chino-japonesas y chino-indias con la visita programada del primer ministro chino Wen Jiabao a Tokio en abril y la rumoreada visita del primer ministro indio Manmohan Singh a Beijing en la segunda mitad del año. Tales son los continuos avatares de las agrupaciones regionales de Asia -la ASEAN, la ASEAN +3 y la EAS-, mientras el continente reflexiona

sobre su propio futuro a partir de los mismos planteamientos que utilizó Europa veinte o treinta años atrás.

Visos de futuro

En la actualidad, la ASEAN se encuentra en el umbral de sus propias reformas monumentales, en la medida en que busca transformarse y convertirse, en los próximos años, en una organización hecha y derecha, basada en los lineamientos de la Unión Europea. Sin duda, esta transformación será muy dura para la organización, ya que sus miembros más débiles están aún rezagados económica, social y políticamente.

Pero más allá de la ASEAN por sí sola, la cooperación energética parece haber sido el acervo más importante logrado hoy en día, después del punto de inflexión que supuso la cumbre de Cebú, sobre todo si despegara efectivamente en la próxima cumbre de Singapur en noviembre de 2007. También supone un importante paso en el camino de la ASEAN hacia un mayor regionalismo y una mayor integración por encima de la organización de diez miembros como tal. La ASEAN +3 podría ser el núcleo de una cooperación más operativa en el este asiático, mientras la EAS despegaba simultáneamente a una escala todavía más amplia hacia un regionalismo panasiático, especialmente en el ámbito de la cooperación energética y en posteriores vínculos comerciales más poderosos, como podría ser un Área de Libre Comercio del Este Asiático.