
CAPÍTULO 47. CONSTRUCCIÓN Y GLOBALIZACIÓN MULTI-NIVEL DE ASIA ORIENTAL

César de Prado Yepes

Universidad de las Naciones Unidas

Investigador, Universidad de Tokio (www.ioc.u-tokyo.ac.jp) y Profesor Visitante, Universidad de Salamanca (www.usal.es/asia). Se agradece para la elaboración de esta comunicación la financiación por la Fundación Japón y la Sociedad Japonesa para la Promoción de la Ciencia. En ella el autor resume partes de su libro “Global Multi-level Governance: European and East Asian Leadership”, publicado en 2007 por la United Nations University Press.

RESUMEN DE LA COMUNICACIÓN

Asia Oriental o del Este está avanzando en un proceso de cooperación regional único en el mundo basado en equilibrios internos y externos. Internamente logra avanzar dinámicas políticas y de seguridad, económicas y sociales a través de un proceso intergubernamental liderado por los diez países de la ASEAN, un impulso intelectual y económico todavía centrado en Japón, y una apertura comercial y política de China continental. Externamente equilibra las presiones globalizadoras de Estados Unidos con una proyección global multinivel por la que se fomentan los procesos interregionales con Europa y otros procesos regionales del mundo, se convergen posiciones con importantes socios de diálogo en la vecindad y se busca un mayor peso en los regímenes multilaterales globales.

CRECIENTE COOPERACIÓN INTRARREGIONAL

La tradicional diversidad política, económica y socio-cultural de los países de Asia Oriental o del Este puede aún dar lugar a pensar que no es posible una cooperación regional duradera. No obstante, Japón, Corea (del Sur), la (República Popular) China y los diez países del Sudeste Asiático que forman la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN en inglés) están todos ellos comprometidos con el proceso ASEAN+3 para gradual y flexiblemente formar una Comunidad de Asia Oriental que permita resolver problemas pendientes y avanzar en objetivos comunes. El proceso subregional de ASEAN es palpablemente quien tiene el mayor peso y capacidad operativa formal para

crear estructuras que incluyan a otros países de la zona, sobre todo del Nordeste Asiático.

ASEAN nació en 1967 en una reunión de ministros de asuntos exteriores en Bangkok. En 1976 creó un pequeño secretariado en Yakarta que actualmente dispone de más de cien personas para preparar, seguir y apoyar los resultados no sólo de las cumbres de los representantes gubernamentales de la ASEAN, sino también de los cientos de reuniones a niveles técnicos que tienen lugar cada año en los países de la ASEAN. Toda esa actividad se ordenó y profundizó en Octubre del 2003, cuando los jefes de estado y de gobierno reunidos en Bali (Indonesia) aprobaron la consecución de tres Comunidades ASEAN (Política y de Seguridad, Económica y Socio-cultural), sustanciadas con programas de acción concretos y detallados. Uno de los objetivos fundamentales es la elaboración de una Carta Magna que promueva la legalidad y un mínimo de democracia. Un visionario informe que sirva de base para dicha Carta fue preparado en 2006 por un Grupo de Personas Eminentes y se prevé que la Carta consensuada por los gobiernos de ASEAN sea adoptada en la cumbre de Singapur que se celebrará a finales de 2007, cuatro décadas desde la fundación de la organización.

Mientras tanto, ASEAN se ha convertido en el centro de una serie de procesos regionales más amplios que alcanzan principalmente al Nordeste Asiático. Los jefes de estado y de gobierno del diverso grupo de países de Asia Oriental han venido reuniéndose en cumbres de ASEAN+3 desde hace una década. Además, las cumbres de ASEAN+3 y otras bilaterales ASEAN+1 han continuado como reuniones regulares de jefes de estado y de gobierno, y catalizando un mayor número de reuniones ministeriales y de menor nivel.

El proceso ASEAN+3 ha servido también para que Japón, China y Corea del Sur se entiendan y cooperen en un contexto de apertura más amplio. Así, la séptima cumbre informal de ASEAN+3 que se reunió en octubre 2003 en Bali podría llamarse histórica ya que tras varios años de reuniones informales entre líderes chinos, coreanos y japoneses, los tres países firmaron una amplia declaración conjunta de colaboración tripartita con altas esperanzas de desarrollo pacífico para mantener abierta la coordinación y cooperación en muchos asuntos regionales (solos o con los países de la ASEAN) y globales en colaboración con otros actores. Aunque las manifiestas tensiones entre los tres países afectaron la realización de cumbres tripartitas desde finales del 2005, sigue habiendo un creciente número de actividades políticas, administrativas a menor nivel, y se ha retomado el diálogo al más alto nivel desde el otoño de 2006 cuando Koizumi dio paso al nuevo Primer Ministro Abe.

Para ayudar a consolidar la creciente actividad política y administrativa, los gobiernos de ASEAN+3 han venido debatiendo cómo crear instituciones más permanentes. Los esfuerzos ahora se concentran en promover el todavía

pequeño secretariado de ASEAN con funciones de ASEAN+3 y otras funciones externas.

INTERMEDIARIOS FEDERALIZANTES

Aunque los actores públicos siguen teniendo un peso clave en los procesos de colaboración intergubernamental de Asia Oriental que intentan institucionalizar decisivamente, aquellos permiten cada vez más la participación activa de una variedad de actores privados.

Los gobiernos de Asia Oriental están cada vez más recabando el consejo de una pluralidad de expertos basados en think-tanks e institutos de investigación conectados cada vez más de una manera regional. Crucial entre ellos fue el Grupo de Visión de Asia Oriental (East Asia Vision Group), formado en diciembre de 1998 tras la iniciativa del gobierno surcoreano del entonces presidente Kim Dae-Jung, y que hasta ahora ha sido el principal esfuerzo cuasi-constitucional abierto parcialmente a la sociedad civil preliminar para consolidar el proceso ASEAN+3. Un total de 26 expertos relativamente independientes (dos por país) presentaron en 2001 un histórico informe de prospectiva lleno de recomendaciones. Este informe fue acto seguido pulido por el Grupo de Estudio de Asia Oriental (East Asia Study Group), compuesto por funcionarios, que presentó su informe final en Camboya en noviembre de 2002 con 26 recomendaciones generalmente ratificando las recomendaciones del Grupo de Visión. El objetivo combinado de los informes de ambos grupos es promover más interacciones políticas y empresariales en un principio, y sociales mientras se disemina conocimiento en la región, todo guiado por redes de think-tanks mientras se construyen instituciones livianas pero efectivas.

PROCESOS ECONÓMICOS

Un análisis de las reuniones ministeriales de ASEAN+3 antes mencionadas nos indica un especial interés por temas económicos. Además de amplios temas comerciales y financieros, se ha venido haciendo especial hincapié en los sectores de la energía, las tecnologías de la información y comunicación, y el turismo, todos ellos sectores con grandes repercusiones políticas y sociales.

Un espacio económico regional ya ha aparecido para el comercio de muchos bienes y algunos servicios gracias a la gran libertad de muchas empresas. Así, las emergentes economías de Asia Oriental han multiplicado su porcentaje en el comercio mundial, pero su comercio regional ha crecido aún

más hasta representar actualmente alrededor del 55% de su comercio internacional.

ASEAN tomó el liderazgo de la liberalización económica estructural al establecer en 2003 su objetivo de avanzar hacia una Comunidad Económica. Esta se basa en los esfuerzos graduales desde 1992 de consolidar cuanto antes en la década del 2010-2020 un Área de Libre Comercio (AFTA) sin apenas aranceles en una amplia variedad de sectores industriales, de servicios y agrícolas.

Mientras tanto, Japón, China, Corea y otros países han establecido con ASEAN una serie de acuerdos económicos que avanzan no sólo en temas comerciales sino también apuntan a una mayor colaboración en otros aspectos económicos. China ha impulsado un amplio acuerdo de libre comercio que será totalmente efectivo hasta el año 2015. Mientras tanto, Japón ha desarrollado una red de Acuerdos de Económicos Bilaterales muy Completos que van más allá del libre comercio, y algo en la dirección de las cuatro libertades económicas de la U.E., ya que también tratan también con inversión directa exterior, recursos humanos, y transferencia de tecnología.

Tras las crisis financieras en Asia, los países de Asia Oriental liderados por Japón han también avanzado en la coordinación de políticas macroeconómicas, en tipos de cambio monetarios, y en la necesidad de desarrollar un mercado de capitales (empezando por la renta fija) regional a largo plazo. Y el Banco de Desarrollo Asiático (Asian Development Bank), ubicado en Manila pero liderado por Japón, se está convirtiendo en la principal institución para gestionar temas económicos de Asia Oriental.

PROCESOS SOCIALES

Aunque todavía no se prevé una política atrevida por la cual todo tipo de personas pudieran viajar, trabajar y establecer su residencia en otros países de Asia Oriental, las complejas y variadas sociedades de Asia Oriental también están buscando de muchas maneras estrechar lazos sociales.

Muchas de estas iniciativas están formalmente centradas en la consecución de la Comunidad Socio-Cultural de ASEAN. Por ejemplo, ya no se requiere visado para la movilidad de turistas en el sudeste asiático, y varios países tienen una política activa de envío o captación de trabajadores de la zona. Por otro lado, hay una creciente cooperación en intercambio de estudiantes y otros jóvenes.

Los países del nordeste asiático se están paulatinamente sumando a muchas de esas iniciativas, y así los gobiernos de Japón, China continental y Corea del Sur aumentan los tipos y la densidad de sus intercambios bilaterales de

personas de una manera tripartita. Por ejemplo, en su reunión de noviembre del 2000 en la ocasión de la cumbre ASEAN+3 los líderes de los tres países propusieron medidas para impulsar intercambios humanos y culturales entre las capitales y la gente joven. Además, los trabajadores cualificados empleados en multinacionales disfrutaban de bastante buena movilidad entre los centros económicos costeros de Asia Oriental. Y trabajadores menos cualificados de países menos desarrollados económicamente están cada vez encontrando más oportunidades en sectores como la construcción, la agricultura y la distribución de alimentos, servicios domésticos y ocio.

Aunque las estructuras de contestación política son todavía muy diferentes y en muchos casos dificultan la participación de la sociedad civil, hay indicios de cambios que serán apoyados por la creciente actividad presentada en esta sección. Desde el año 2000 tiene lugar bienalmente la Conferencia Internacional de Partidos Políticos Asiáticos (ICAPP) que atrae el interés de un creciente número de representantes de partidos políticos en Asia y Oceanía. Delegados de 82 partidos de 32 países se reunieron para la tercera reunión que tuvo lugar en Pekín, y en la ICAPP-4 celebrada en Seúl en septiembre de 2006 delegados chinos y de un total de 90 partidos de la región acordaron una declaración para consolidar la paz y prosperidad regional.

EQUILIBRIOS EXTERNOS: COOPERACIÓN EXTRARREGIONAL

A la vez que procuran mantener equilibrios intrarregionales, los países de Asia Oriental además están creando una incipiente política exterior multinivel con el resto del mundo.

Para mejor mantener cohesionada una ampliada ASEAN, sus miembros crearon hace tiempo una red de enlaces externos con vecinos importantes y potencias distantes denominados Socios de Diálogo, y en los últimos años además han desarrollado un creciente número de procesos interregionales y con organismos multilaterales globales. Y con la creación del proceso ASEAN+3, el sudeste asiático cada vez engloba más al Noreste asiático en su política exterior multinivel.

EL PAPEL DE LOS EE.UU. EN LA ZONA

El tema más delicado en Asia Oriental es el de la seguridad, ya que se desarrolla en un contexto de reorganización geoestratégico global en el que el papel de los EE.UU. no está siempre claro. Todavía quedan atisbos de la

Guerra Fría en la península coreana, pero los expansivos comunismos soviéticos y chinos han dado paso al auge de varias potencias regionales y unos nacionalismos relativamente tranquilos pero que pueden exacerbarse y llegar a chocar con los intereses y aliados en la zona de los fluctuantes EE.UU. No obstante, hay una serie de lazos institucionales que por el momento están amortiguando las tensiones.

La alianza de seguridad entre Japón y los EE.UU. – sucesora de la ocupación norteamericana tras la Guerra del Pacífico - permanece como la piedra angular de la estabilidad de Asia Oriental. Puesta al día a mediados de los años noventa, fue reafirmada y expandida a finales de 2005. Ambos países planean aumentar sus fuerzas para asegurar no sólo la defensa de Japón, sino también para afrontar un amplio abanico de iniciativas globales y regionales.

Pero aunque Japón se cubre las espaldas, también tiende puentes a China y otros vecinos. Así propuso con éxito en 1991 un Foro Regional de ASEAN (ASEAN Regional Forum, ARF). Desde 1994, el ARF ha devenido el principal lugar de encuentro intergubernamental avanzando un diálogo en temas de seguridad en y alrededor de la región ya que ahora agrupa a 23 participantes: los diez miembros de la ASEAN, sus diez Socios de Diálogo, un observador (Papua Nueva Guinea), además de Corea del Norte y Mongolia.

El papel del ARF para incluir potencias regionales hasta ahora ha avanzado relativamente bien ya que ha conseguido la continua participación de China. Siguiendo una propuesta de China en la décima reunión-cumbre ARF en 2003, tuvo lugar en Pekín en noviembre de 2004 la primera Conferencia de Política de Seguridad del ARF con la participación de oficiales de defensa.

La actividad intelectual de Japón ayudó a crear procesos que eventualmente llevaron a la creación de la Cooperación Económica en Asia-Pacífico o Asia Pacific Economic Cooperation (APEC) en 1989, formalmente propuesto por el gobierno australiano justo al terminar la Guerra Fría, y bien recibido por las economías emergentes de Asia Pacífico, ya que no venía formalmente de Japón o los EE.UU. Los socios de APEC dialogan en un número de temas de desarrollo económico, apoyados por un secretariado en Singapur. Los EE.UU. han intentado convertir APEC en una plataforma de liberalización comercial, pero con bastante poco éxito por lo que actualmente están intentando encontrarle una nueva misión cercana a temas de seguridad. Así en la 15 cumbre APEC de octubre 2003, los líderes económicos acordaron impulsar algunos aspectos de seguridad en las transacciones empresariales, y sólo mostraron apoyo mixto para el avance de la liberalización comercial en la OMC, la cual al final en 2006 se paralizó.

INTERREGIONALISMOS CON EUROPA Y EL RESTO DEL MUNDO

Al poco de formarse APEC, Malaisia propuso una institucionalización formal de un grupo de Asia Oriental dentro del proceso. Aunque esa propuesta no prosperó al no contar con el apoyo de los EE.UU. y otros socios, una colaboración mayor independiente entre los países del Norte y Sureste Asiático comenzó con la ayuda de la Unión Europea. Esto tuvo lugar a través del proceso interregional Encuentro Asia-Europa (Asia-Europe Meeting, ASEM) que comenzó en 1996. El proceso ASEM no pretende de ninguna manera debilitar las políticas de los EE.UU. para mantener una próspera estabilidad en Asia Oriental, pero ha sido crucial para la creación de una identidad y atisbo de comunidad entre los países de la zona. Como mucha de la política exterior de la U.E. es aún intergubernamental, y seguirá siéndolo por aún más tiempo en Asia Oriental, ASEM fue diseñado como un proceso de diálogo y cooperación flexible intergubernamental en amplios asuntos políticos, económicos y sociales concernientes los entonces 15 estados miembros de la U.E. (co-ordinados por la Comisión Europea), y los entonces diez países de Asia Oriental (coordinados por dos países en rotación, uno para el Sudeste Asiático, y el otro para el Nordeste asiático). El lado asiático del proceso ASEM al principio incluía los siete miembros de ASEAN de la época, además de China, Corea del Sur y Japón. En la cumbre ASEM-5 de 2004 los diez nuevos miembros de la U.E. del centro y este de Europa fueron bienvenidos en el proceso ASEM del lado europeo, mientras que Laos, Camboya, e incluso Birmania/Myanmar tras una larga lucha, se unieron por el lado asiático. En consecuencia, el grupo asiático de ASEM se igualó al grupo ASEAN+3. Además, las reuniones preparatorias de ASEM han sido particularmente útiles para que los representantes de gobiernos de Asia Oriental se acostumbraran a reuniones multi-nivel propias: hay reuniones a nivel de país, sub-regiones (sureste y noreste asiático independientemente), y regionales (Sureste y nordeste asiático a la vez) antes de reunirse con contrapartes europeas. Aunque la sexta cumbre ASEM celebrada en Helsinki en septiembre del 2006 abrió el paso a la incorporación de India, Pakistán, Mongolia y el secretariado de la ASEAN como nuevos socios asiáticos, lo deseable por todos es que India y Pakistán se coordinen primero por su cuenta para poder demostrar su capacidad de resolver conflictos y trabajar en grupo con el resto de los socios que ya disponen de dinámicas efectivas.

Una clara indicación de que ASEM y, por tanto, ASEAN+3 con proyección interregional, se desarrolla progresivamente es visible en el amplio número de temas políticos, económicos y socio-culturales tratados por los actores públicos y un creciente número de actores privados. Además, el secretariado ASEAN alberga desde ASEM-6 un portal ASEM con una Intranet la cual podría dar lugar a una mayor coordinación, en principio virtual, de los países de ASEAN+3.

Pero el éxito de ASEM, todavía relativamente modesto en cuanto al incremento de actividades entre Europa y Asia Oriental, es mucho mayor cuando uno se da cuenta de que ha servido de inspiración a Asia Oriental para desarrollar otros procesos interregionales con otras partes del mundo. Estos incluyen el Foro (de Cooperación) América Latina y Asia-Pacífico (FOCALAE) o Forum for East Asia – Latin America Cooperation (FEALAC), formalmente propuesto en 1998 por Singapur; el Diálogo de Cooperación en Asia o Asia Cooperation Dialogue (ACD), que el gobierno tailandés albergó en 2002, parcialmente complementado con el nuevo proceso Diálogo Asia-Oriente Medio o Asia-Middle East Dialogue (AMED) lanzado en 2005 en Singapur. Otros procesos relevantes que buscan centrar a Asia Oriental en el mundo son la Conferencia Internacional de Tokyo para el Desarrollo Asiático o Tokyo International Conference on African Development (TICAD), que comenzó en 1993 por el gobierno japonés, y el nuevo partenariado Asia-Africa para el siglo 21 anunciada en Bali en abril 2005.

Una prueba de fuego para Asia Oriental sería enlazar el proceso de Comunidad de Asia Oriental con la organización de Cooperación de Shangai o Shanghai Cooperation Organization (SCO), un proceso multi-temático que junta a China, Rusia y varias repúblicas de Asia Central. Aunque en el verano de 2005, cuando se concluía la ampliación de la alianza de seguridad entre los EE.UU y Japón, Rusia y China colideraron ejercicios militares conjuntos en la costa oriental de China, el SCO también trata con temas de interés global económicos y sociales que podrían ser discutidos en futuras Cumbres de Asia Oriental si Rusia cumple con los criterios de ASEAN+3.

LA CUMBRE DE ASIA ORIENTAL

Entre todo este panorama destaca un nuevo mecanismo aún poco comprendido: la Cumbre de Asia Oriental. El premier japonés Koizumi presentó en 2001 el concepto de una Comunidad de Asia Oriental, que aunque basado en ASEAN+3 también daría la bienvenida a Australia y a Nueva Zelanda otros dos aliados de los Estados Unidos que no son siempre bienvenidos por otros países en los procesos de regionalización de la zona. La octava cumbre ASEAN+3 celebrada en noviembre 2004 en Vientiane (Laos) acordó celebrar la primera Cumbre de Asia Oriental (o East Asian Summit), después de la siguiente cumbre de ASEAN+3 a finales de 2005 en Malaisia, el país que ostentaba ese semestre la presidencia rotativa de ASEAN. Originalmente previsto como una manera de institucionalizar ASEAN+3 para dar más peso formal a los países de Asia Oriental, la idea de una cumbre de Asia Oriental evolucionó hasta acordar que los países de ASEAN+3

discutieran asuntos estratégicos de interés común con otros países o socios de diálogo que cumplan ciertos requisitos (tener relaciones sustanciales, haber firmado el tratado de paz y amistad de ASEAN). Para la primera Cumbre de Asia Oriental, no sólo Australia y Nueva Zelanda, sino también la India participaron como miembros mientras que Rusia presionó para poder observar el proceso. Aunque esta nueva composición se suele entender como una manera de equilibrar en Asia Oriental una reemergente China no sólo con dos aliados de los EE.UU., sino también con otra creciente potencia que quizás se está acercando a un mundo liderado por los EE.UU., la Cumbre de Asia Oriental se puede también entender como un mecanismo de ASEAN+3 de avanzar una política exterior común de vecindad. Así, esta será pronto consolidada ya que se acordó en Kuala Lumpur que futuras cumbres de Asia Oriental tendrán lugar anualmente en el sudeste asiático tras las más restringidas y sustanciosas cumbres centradas en ASEAN. Además, otros países pueden ser invitados siempre que cumplan los criterios fijados en principio por ASEAN.

PROYECCIÓN EN ORGANISMOS MULTILATERALES

Por último, es necesario reflexionar cómo los países de Asia Oriental procuran una mayor presencia regional en los organismos internacionales. ASEAN lleva años coordinando sus posiciones en la Organización Mundial del Comercio, y su presencia se siente cada vez más en el sistema de organizaciones de las Naciones Unidas al ser aceptado en el otoño de 2006 como observador de la Asamblea General. Cuando los países de la ASEAN firmen su Carta Magna, previsiblemente en diciembre de 2007, podrán ser considerados como un grupo más homogéneo para muchos más temas de las Naciones Unidas. Ese será un precedente que los países del Norte de Asia querrán aprovechar ahora que cada vez están más representados en puestos claves. Es notable la presencia de tecnócratas japoneses en agencias de las NN.UU. enfocadas a la información, comunicación, educación y cultura. Además, la Organización Mundial de la Salud estuvo liderada desde mediados del 2003 por un tecnócrata médico de Corea del Sur que está siendo reemplazado por la experta china que gestionó la eliminación del virus SARS en Hong Kong. Naturalmente, la presencia de Asia Oriental será cada vez más acusada en todo el sistema multilateral a partir del 2007 cuando el coreano Ban KiMoon tome el mando como Secretario-General de las Naciones Unidas.

En definitiva, el avance y coherencia multi-nivel de los países de Asia Oriental pueden sorprender positivamente a un mundo falto de ideas y visiones políticas que aseguren la paz y prosperidad.

