

Regionalismo político y económico en Asia: un enfoque pragmático

Haruhiko Kuroda

Presidente del Banco Asiático de Desarrollo (BASD)

Resumen

Es indudable que el regionalismo económico y político en Asia ha sido un tema candente en los últimos años y, desde el punto de vista expresado por el autor en el presente artículo, su avance es y debería ser de gran interés para el mundo. Al fin y al cabo, una región asiática bien integrada tendrá mucho que aportar al crecimiento económico, la prosperidad y la estabilidad mundial. En este contexto, si bien el precedente de la Unión Europea es valioso como ejemplo de éxito de la integración económica y política, se hace cada vez más evidente que éste no puede ser trasladado invariablemente al continente asiático, dada la enorme heterogeneidad de la región. ASEAN, una organización que celebró su 40 aniversario precisamente en el año 2007, capitaliza algunos de los valores del regionalismo asiático, al basarse en un modelo pragmático y tiene en cuenta las diferentes velocidades de desarrollo de los estados miembros. Finalmente, el autor señala al hablar del regionalismo asiático que si bien han existido y existen obstáculos de tipo político a la creación de instituciones supranacionales, el dinamismo y la creciente interacción de las economías asiáticas genera, día a día, nuevos acercamientos entre países que constatan, como lo hace el Banco Asiático de Desarrollo, (BASD) los enormes beneficios que existen en potencia, en una acción coordinada de las distintas esferas de la economía, la cultura y la política de las naciones asiáticas, que además, fomentaría la mutua confianza como un pilar básico de la paz y las estabilidad en la región.

Introducción¹

Es indudable que el regionalismo económico y político en Asia ha sido un tema candente en los últimos años y, desde mi punto de vista, su avance es y debería ser de gran interés para el mundo. Al fin y al cabo, una región asiática bien integrada tendrá mucho que aportar al crecimiento económico, la prosperidad y la estabilidad mundial.

En el transcurso de un reciente visita oficial a España realizada en enero de 2008, la primera que he tenido la oportunidad de llevar a cabo como presidente del Banco Asiático de Desarrollo, he podido conocer de primera mano el interés y el apoyo que desde España se brinda al sueño de una región de Asia-Pacífico sin pobreza, un apoyo que agradezco en nombre de la institución que tengo el placer de presidir. Los progresos de Asia hacia el objetivo de la erradicación de la pobreza han sorprendido a la mayoría de observadores, y los españoles pueden estar orgullosos del papel que ha desempeñado su país en mejorar el nivel de vida de cientos de millones de pobres de la región. Por todo ello, me alegra recordar que la 41ª Reunión Anual del BASD tendrá lugar precisamente en Madrid, en mayo, y estoy convencido que será una ocasión excelente de relatar algunas de las historias de éxito de la región.

Espero también que durante la cita de Madrid podamos hacer sentir la urgente necesidad de multiplicar nuestros esfuerzos para que el crecimiento y la reducción de la pobreza en Asia avancen de forma más sostenible y equitativa. Si bien es cierto que en general podemos hablar de éxito de las iniciativas, también lo es que cerca de 600 millones de habitantes de la región siguen viviendo con menos de un dólar al día, y que las diferencias económicas y sociales están aumentando. A la vez, aparecen nuevos y enormes retos de desarrollo, como los enormes déficits de infraestructuras y la degradación medioambiental. La cooperación regional y la integración económica, si bien no son la panacea, contribuirán a mantener el rápido crecimiento y ayudarán a la región a hacer frente a estos retos.

“ Si bien es cierto que en general podemos hablar de éxito de las iniciativas [de desarrollo], también lo es que cerca de 600 millones de habitantes de la región siguen viviendo con menos de un dólar al día, y que las diferencias económicas y sociales están aumentando. A la vez, aparecen nuevos y enormes retos de desarrollo, como los enormes déficits de infraestructuras y la degradación medioambiental.”

aparecen nuevos y enormes retos de desarrollo, como los enormes déficits de infraestructuras y la degradación medioambiental. La cooperación regional y la integración económica, si bien no son la panacea, contribuirán a mantener el rápido crecimiento y ayudarán a la región a hacer frente a estos retos.

Aspectos económicos del regionalismo asiático

Si echamos un vistazo a la historia del regionalismo asiático, queda claro que ha tomado un rumbo muy distinto al de la Unión Europea. Con la entrada de Asia en el fenómeno de

la globalización, el comercio intrarregional se ha desarrollado rápidamente. Su enfoque orientado al exterior también ha comportado un aumento de la inversión productiva y, cada vez más, de la inversión transfronteriza dentro de la región y entre sus subregiones. Más recientemente, y en particular desde la crisis financiera asiática de 1997/98, los gobiernos han emprendido reformas reguladoras e institucionales de forma sistemática. La mayor integración del sector privado ha conducido a unas redes de producción más eficientes, que satisfacen la demanda creciente dentro de la propia Asia y en los grandes mercados de exportación de Norteamérica y Europa.

Estas tendencias han desembocado en un sólido crecimiento económico en la región, en particular en India y Asia Oriental. Y, por lo general, este crecimiento ha ido acompañado de

excedentes comerciales, afluencia de capital y acumulación de reservas. Otro resultado ha sido el impulso espectacular del regionalismo. Si bien el desarrollo de la Unión Europea puede servir de ejemplo para la integración económica asiática, el modelo asiático que se está desarrollando refleja la diversidad de la región, además de una situación socioeconómica y unas condiciones políticas en constante cambio. Así pues, existen varias diferencias básicas entre Asia y Europa en lo que respecta al alcance, la velocidad, la secuencia y el modelo de cooperación económica, tanto en términos económicos como políticos.

Para que la estrategia asiática sea factible y viable, debe ser evolutiva y fomentar una integración favorable al mercado de múltiples vías y velocidades, que permita una dosis saludable de pragmatismo entre un grupo o grupos de economías inexpertas. Aunque las instituciones y políticas económicas nacionales caracterizadas por su pragmatismo siguen desempeñando un papel clave a la hora de orientar el éxito económico, las iniciativas regionales cada vez se complementan mejor con estas políticas nacionales. Por ejemplo, los gobiernos asiáticos –sobre todo en Asia Oriental– han adoptado la cooperación económica a través de una serie de debates informales y procesos ministeriales formales. Entre ellos destacan la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN)², con cuarenta años de historia, el proceso ASEAN+3³, creado después de la crisis, y la Cumbre de Asia Oriental⁴, un proceso relativamente nuevo. La estrategia es gradual y de abajo hacia arriba, y no tanto un proceso más formal y exhaustivo basado en una “visión” panasiática o un grandioso plan de integración.

Se ha observado mucha actividad a escala subregional, un punto de partida lógico teniendo en cuenta la diversidad de

la región y las grandes diferencias en el ámbito de desarrollo económico. De hecho, el concepto no es muy distinto del principio de subsidiariedad utilizado en Europa. Inevitablemente, cada subregión tiene sus necesidades, así que el alcance y la velocidad de la cooperación regional varía: algunos trabajan sólo en una serie de áreas limitadas y otros tienen una agenda más amplia y ambiciosa. A medida que aumenta la cooperación subregional, se tienden “puentes” naturales entre las fronteras subregionales, que eventual-

mente pueden desembocar en una mayor cooperación e integración.

Uno de los ejemplos más exitosos al que a menudo nos referimos es la subregión del Gran Mekong formada por Camboya, Laos, Tailandia, Vietnam y la provincia de Yunnan al sur de China, donde el BASD ha participado activamente en los últi-

mos 15 años. La subregión ha avanzado considerablemente en el desarrollo de las infraestructuras transfronterizas. Esto, a su vez, ha conllevado el aumento del comercio y las inversiones, la necesidad de una mayor integración financiera para garantizar unos movimientos efectivos de capitales, y la cooperación en el suministro de bienes públicos regionales, como el trabajo realizado para proteger el medio ambiente o la prevención de la propagación de enfermedades como el sida, el SARS o la gripe aviar.

La subregión del Gran Mekong forma parte de la ASEAN. Y la ASEAN, como ya sabrán, ha iniciado un proceso para crear una comunidad económica de cara al 2015. Su nueva Carta, firmada en la XIII Cumbre del pasado noviembre, cambió su marco institucional para pasar del consenso a una organización más regulada. También es bastante más pragmática, ya que reconoce las diferencias en el desarrollo económico nacional y las prioridades nacionales, en particular de sus nuevos miembros, menos desarrollados.

De las cuatro regiones principales, Asia Oriental, Asia Meridional, Asia Central y Pacífico, Asia Oriental es la más integrada económicamente. Pero las demás regiones también han realizado progresos. Asociación para la Cooperación Regional del Asia Meridional (SAARC) se concentra básicamente en la cooperación en los campos de la agricultura, el desarrollo rural y la salud. El Programa de Cooperación Regional de Asia Central (CAREC), creado en 1997, está promoviendo proyectos de infraestructuras compartidas y mejorando el entorno político para la cooperación en transporte, energía y comercio. El Foro de las Islas del Pacífico (PIF) ha desarrollado un Plan del Pacífico, actualizado a finales del 2006, que reúne a estas pequeñas islas para trabajar en

“Existen varias diferencias básicas entre Asia y Europa en lo que respecta al alcance, la velocidad, la secuencia y el modelo de cooperación económica (...) Para que la estrategia asiática sea factible y viable, debe ser evolutiva y fomentar una integración favorable al mercado de múltiples vías y velocidades, que permita una dosis saludable de pragmatismo entre un grupo o grupos de economías inexpertas.”

áreas que van desde la pesca hasta la seguridad en el transporte aéreo.

Este enfoque de cooperar primero en áreas limitadas y después, gradualmente, profundizar y ampliar el ámbito de cooperación, tiene varias ventajas. En primer lugar, permite que cualquier grupo de países, economías, subregiones o territorios se integren según sus niveles particulares de desarrollo y las oportunidades específicas que les ofrece el regionalismo. Segundo, a medida que se refuerzan estas colaboraciones aumenta la posibilidad de que las unidades más pequeñas se junten con las más grandes, lo que lleva a unas colaboraciones más amplias y más sólidas en una zona cada vez mayor de Asia. Tercero, y muy importante, este enfoque tiene el potencial de garantizar que la integración económica de Asia se mantenga favorable al mercado, puesto que su marco integrador sigue respondiendo a las necesidades del sector privado. Después de todo, es la red de empresas privadas de toda Asia la que ha impulsado la cooperación del gobierno en áreas como el comercio, la inversión, las finanzas e incluso, hasta cierto punto, los asuntos monetarios y cambiarios.

Aspectos políticos del regionalismo asiático

Estoy seguro de que se imaginan los retos políticos que implica la integración de una región tan distinta política, económica, social y culturalmente. Pero los intereses económicos han influido en las consideraciones políticas en Asia, al igual que la voluntad política puede determinar los resultados económicos. Los dos aspectos están muy ligados. Siempre y cuando las ventajas económicas de la integración regional sean sustanciales, los acuerdos políticos se pueden sacar adelante. Y, como he dicho en otras ocasiones, si miramos a las generaciones más jóvenes que están menos influidas por los viejos sentimientos nacionalistas, podemos ser más optimistas a la hora de superar los obstáculos políticos de la integración económica.

Hasta ahora Asia ha dado muestras de creatividad impulsando la integración económica regional con un mínimo de acuerdos políticos entre los países. Por ejemplo, la profusión de organizaciones y foros regionales que desempeñan un papel en la cooperación regional todavía no se han convertido en un vivero de instituciones políticas. Probablemente,

la ASEAN es la que ha ido más lejos, si bien sigue confiando en las relaciones intergubernamentales como pilar de la cooperación política.

El hecho de depender de las relaciones intergubernamentales en lugar de contar con una institución supranacional, como la que se creó en Europa, es fruto de la diversidad asiática, al tiempo que se acomoda perfectamente a ella. Permite que los países mantengan toda su independencia política y control sobre los asuntos internos, al tiempo que genera un "sentimiento de comunidad", tan crucial para construir la base para la confianza mutua, requisito indispensable para la paz y la estabilidad duraderas. A nivel subregional, los acuerdos basados en proyectos o programas pueden reconciliar eficazmente las ventajas a largo plazo con los costes socioeconómicos a corto plazo. Dichos acuerdos pueden proteger los intereses, fomentar la propiedad y generar beneficios económicos y sociales tangibles, creando así el impulso para una mayor cooperación. Este enfoque es especialmente relevante en las subregiones, donde la confianza mutua entre los países participantes no está presente desde el principio.

Conclusión

Para terminar, esperamos que el futuro de la integración y de la cooperación económica en Asia y el Pacífico siga siendo pragmático y vaya al compás de las oportunidades emergentes. La región sigue aprendiendo mucho de la experiencia europea. Pero considerando su diversidad, dimensiones y distintas fases de desarrollo económico, el camino hacia el regionalismo en Asia deberá trazarse necesariamente a partir de las sinergias.

A medida que el BASD revise y ajuste su estrategia a largo plazo para ayudar a la región a hacer frente a los nuevos retos, creo que el apoyo a la cooperación y la integración regional adquirirán cada vez más importancia. A todos nos interesa, ya estemos en Asia o en otras partes, que el proceso de regionalismo asiático siga siendo favorable al mercado y flexible para adaptarse a las necesidades y capacidades de cada subregión. Al final, una Asia más fuerte y más integrada contribuirá proporcionalmente a nuestra economía mundial cada vez más globalizada.

1. El contenido de este artículo es fruto de una ponencia ofrecida por el presidente del Banco Asiático de Desarrollo en la sede del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos el 29 de enero de 2008.
2. La ASEAN está formada por Brunei, Camboya, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam.
3. La ASEAN más China, Japón y Corea del Sur.
4. La ASEAN+3 más Australia, India y Nueva Zelanda.