

LA ASOCIACIÓN DE NACIONES DEL SUDESTE ASIÁTICO Y SU ENTORNO DE NEGOCIOS

Ignacio Bartesaghi¹

1. Aspectos introductorios

El debate en América Latina suele estar centrado en el éxito o el fracaso de los procesos de integración en cuanto al cumplimiento de sus objetivos originarios. Sin embargo, en Asia Pacífico se pone el énfasis en el papel que cumplen los instrumentos de política comercial (ya que los acuerdos o procesos de integración no son un fin en sí mismo) en la mejora del entorno de negocios.

Sin pretender desconocer las diferencias en la génesis de los procesos de integración de las dos regiones mencionadas y las particularidades culturales que caracterizan a cada uno de los países que la integran, el enfoque presentado por la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) podría ser tomado como ejemplo para superar las dificultades que atraviesan algunos de los procesos de integración de la región, especialmente por la modalidad en que la ASEAN ha dado cumplimiento a sus objetivos en términos de flexibilidad, equilibrio e innovación. Además, gran parte de las medidas recientes, propuestas e implementadas responden a dos impulsos, las tendencias internacionales y la necesidad de mejorar el entorno de negocios de la región del sudeste asiático, para lo cual se está en proceso de conformar lo que se conoce como Comunidad Económica de la ASEAN.

Cabe recordar que la ASEAN se constituyó en el año 1967 en el marco de la Guerra Fría como un acuerdo político y de seguridad. Los tratados aprobados en las primeras tres décadas fueron de defensa

¹ Director del Departamento de Negocios Internacionales e Integración de la Universidad Católica del Uruguay. Doctor en Relaciones Internacionales e integrante del Sistema Nacional de Investigadores de la ANII. Por comentarios ibartesa@ucu.edu.uy Twitter: @i_bartesaghi

y no incorporaban ninguna meta económica. Los miembros estaban sometidos a importantes riesgos internos y externos, por las inestabilidades de algunos países del sudeste asiático, algunas diferencias entre Estados vecinos y por la intervención extranjera. En ese contexto era inevitable abocarse casi exclusivamente a alcanzar la estabilidad regional, lo que por cierto se logró y confirma la importancia de los procesos de integración en la paz y estabilidad de las regiones.

Fue recién a partir de la década del noventa que comenzó a ser considerado un acuerdo con perfil comercial (con la firma en 1992 de su zona de libre comercio), el que fue progresivamente profundizado desde que se alcanzó la estabilidad política de algunos de sus actuales miembros (quienes se fueron incorporando una vez alcanzaron la misma) y de la zona de Asia Pacífico en general, lo que por cierto no implica que aún no se le otorgue importancia a los aspectos de seguridad y defensa, que sigue siendo parte de uno de los tres pilares de la ASEAN, junto con el económico y el cultural.

Para la profundización del pilar económico y comercial, en la década del noventa comenzó la necesaria interacción entre el sector público y privado para llegar a transformar al proceso de integración mencionado en uno de los de mayor desarrollo a nivel internacional. Dicho sitio de privilegio se explica, no solo por los logros alcanzados en cuanto al cumplimiento de sus metas (ya sea en la agenda interna como externa), sino también por los niveles de cohesión que actualmente presentan sus miembros. Académicos y gobiernos de diferentes países comienzan a darle una importancia progresiva a la ASEAN, que pasa a ser junto a la Unión Europea un modelo de integración a destacar por sus recientes logros.

La cohesión regional en un proceso de integración es el factor clave, ya que de no alcanzarla, los socios del proyecto pueden decidir alejarse por diferencias que consideran insalvables. Este es uno de los principales riesgos que atraviesa la integración en América Latina, particularmente en América del Sur, donde la Comunidad Andina sufrió cierto grado de desintegración institucional, incluso con el alejamiento de uno de sus socios (Venezuela), y con el nacimiento de la Alianza del Pacífico, un nuevo proyecto de integración que en parte abarca los objetivos ya planteados por la Comunidad.

Asimismo, el MERCOSUR también atraviesa ciertas dificultades debido a las diferencias de los socios con respecto a la estrategia de inserción internacional, aspecto de la agenda que es especialmente importante para Uruguay y Paraguay, quienes poseen los mercados pequeños y apostaron a ampliarlo integrándose al bloque, el que también sería una plataforma para acceder a nuevos mercados. Cabe recordar que el mercado ampliado es un objetivo alcanzado parcialmente por el MERCOSUR, ya que

no conformó una unión aduanera plena, ni tampoco ha logrado superar con éxito la aplicación de las barreras no arancelarias. En este contexto, no debería llamar la atención la inmediata reacción de estos dos países respecto a la Alianza del Pacífico, no solo por solicitar y concretar la calidad de observadores, sino también por identificarse con la política seguida por dicho bloque en términos de la firma de acuerdos comerciales y otras políticas económicas.

Partiendo del supuesto de que observar la evolución del proceso de integración más característico de Asia Pacífico es de interés para América Latina, el artículo atiende a los principales avances en las áreas que se considera favorecieron el entorno de negocios en los países del sudeste asiático, destacando de forma separada la agenda externa de la ASEAN por su éxito y efectos en el desarrollo del proceso de integración. Asimismo, se presentan algunas de las características de las negociaciones de la ASEAN, por considerar que las mismas favorecieron la implementación exitosa de los objetivos planteados por los miembros.

Naturalmente, no se trata de emular los procesos de integración existentes, ya que ese fue uno de los errores cometidos por la integración latinoamericana, que replicó el modelo europeo sin atender a las características propias de una región que presenta diferencias históricas, geográficas, económicas y culturales con América Latina. De todas formas, atender a lo que podrían ser consideradas buenas prácticas integracionistas, siempre es un aporte para los gobiernos de aquellos procesos que atraviesan por ciertas dificultades para avanzar en el cumplimiento de sus objetivos originarios.

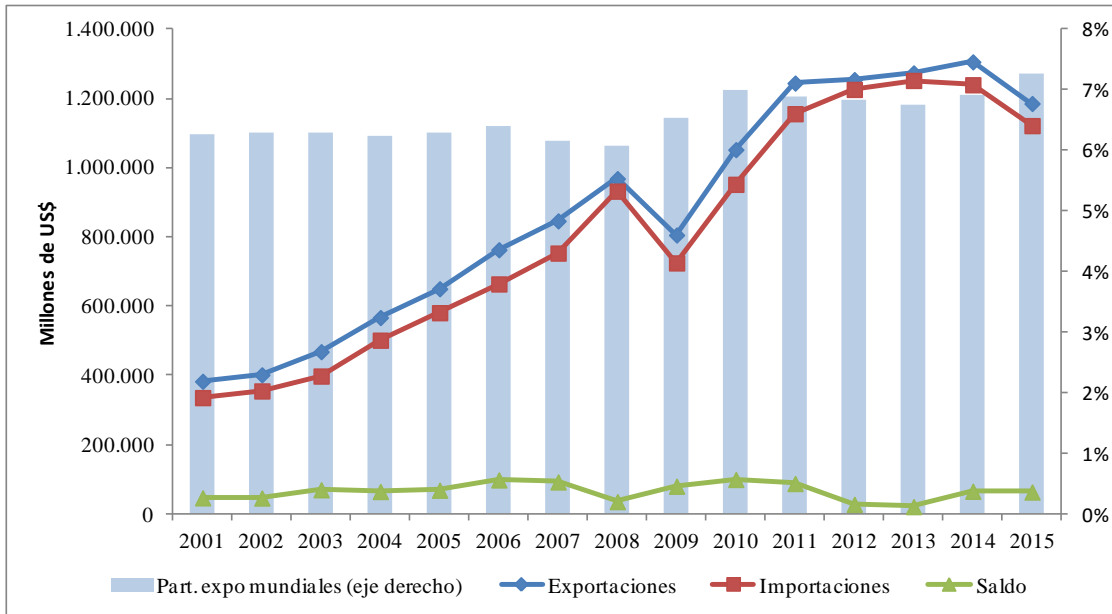
En el presente, cualquier análisis referido a los bloques comerciales debe incorporar las tendencias internacionales, ya que los Estados están cada vez más interconectados a través de acuerdos comerciales de tipo bilateral (récord en la firma de acuerdos comerciales) y plurilaterales, caso del recientemente firmado Acuerdo Transpacífico (TPP). Esta dinámica de negociación, a la que se le puede sumar las negociaciones sectoriales como el caso del *Trade in Services Agreement (TiSA)*, impactan en todo el sistema multilateral, pero especialmente en los bloques que no muestran dinamismo en la firma de acuerdos comerciales, caso del MERCOSUR, ya que no están definiendo las reglas de juego del comercio internacional.

2. Algunos avances de la ASEAN en cuanto a la mejora del entorno de negocios

En los últimos años la ASEAN ha ganado terreno en el comercio internacional, registrando tasas de crecimiento por encima de la media mundial tanto en bienes como en servicios. Por otro lado, en América Latina suele debatirse con cierta frecuencia el bajo nivel de integración productiva existente

en la región, poniendo como referencia los niveles de comercio intrarregional que muestran las diferentes subregiones en comparación con América del Norte, Europa o Asia Pacífico. Como es de esperar, la ASEAN posee niveles de comercio regional muy superiores a los registrados por otros procesos de integración de América Latina.

Gráfico 1 – Evolución del comercio exterior de bienes de la ASEAN



Fuente: elaboración propia en base a Trade Map.

Ahora bien, ¿qué aspectos favorecen el aumento de la integración productiva en el marco de los procesos de integración? Seguidamente, se detalla de manera breve algunos de los avances de la ASEAN en ese sentido.

Como se mencionó anteriormente, la ASEAN se encuentra en proceso de implementación de la denominada Comunidad Económica, lo que implicará la libre circulación de mercancías (ya alcanzada), inversión, capital y mano de obra. Paralelamente a alcanzar dicha instancia de integración (a partir del 1 de enero de 2016), el bloque cuenta con grupos de negociación sobre políticas específicas, en temas que demuestran la importancia otorgada a la mejora del entorno de negocios por parte del esquema de integración. Algunas de las áreas en las que el bloque muestra actividad permanente son las siguientes:

- Políticas de desarrollo de recursos humanos y generación de capacidades.
- Reconocimiento de certificaciones profesionales.
- Mecanismos de consultas macroeconómicas y financieras.
- Programas de financiación del comercio.

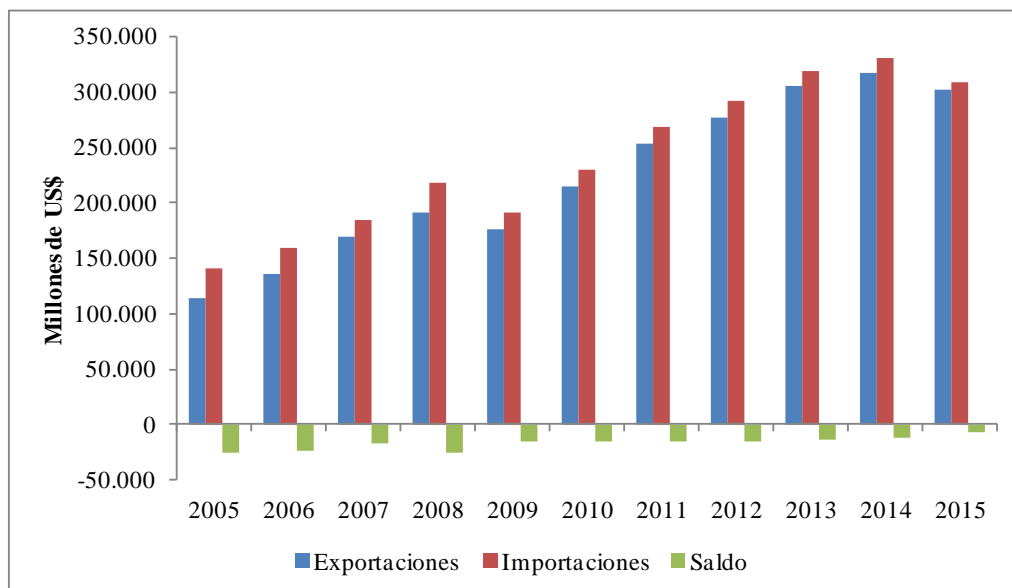
- Plan de infraestructura y competitividad.
- Plan de comunicaciones y transporte.
- Desarrollo de transacciones electrónicas.
- Participación del sector privado en la comunidad.

Además de las áreas señaladas, también se debe tener en cuenta que la ASEAN está implementando un Plan de Acción en Propiedad Intelectual, marco de referencia necesario para el desarrollo de los negocios productivos en cualquier región y un capítulo central en las negociaciones internacionales.

Por su parte, ya se encuentra estableciendo una ventanilla única para atender todos los trámites vinculados con la zona económica y lleva a adelante una negociación profunda en la armonización y validación de normas técnicas, sanitarias, fitosanitarias, certificaciones de calidad y en los incentivos a la inversión e impuestos.

Paralelamente, como no podría ser de otra forma, debido a la importancia del sector en el comercio internacional, el bloque cuenta con una política específica en el sector servicios, en el que se han alcanzado liberalizaciones progresivas en los últimos años. Las estadísticas de los miembros demuestran el crecimiento del comercio exterior del bloque en este sector, no solo el extrazona, sino también como ocurre con el comercio de bienes entre los miembros del bloque. Además, como es sabido, algunos de los miembros como Singapur, han adquirido un altísimo nivel de especialización en este sector, ya sea en transporte, servicios logísticos, educativos o médicos, entre otros.

Gráfico 2 – Evolución del comercio exterior de servicios de la ASEAN



Fuente: elaboración propia en base a Trade Map.

Si bien no se pretende la enumeración de todas las áreas en las que la ASEAN está llevando adelante interesantes avances, además de las mencionadas, también ha logrado políticas específicas en PYMES, energía, ciencia y tecnología.

Cabe precisar que en cada uno de las áreas señaladas, podrían enumerarse avances concretos, por lo que existe una relación positiva entre el número de metas y espacios de negociación operativos y el grado de implementación de las normas finalmente puestas en funcionamiento. Este aspecto cabe resaltarlo especialmente, ya que si bien parece algo natural el hecho de cumplir con las metas propuestas, como es sabido es una de las principales falencias que adolecen los procesos de integración de América Latina. En los hechos, todos los procesos de esta región han incumplido con gran parte de sus objetivos originarios y suelen mostrar un elevado nivel de normas que si bien son aprobadas por los órganos con capacidad decisoria finalmente nunca son incorporadas, lo que genera una desconfianza institucional, que entre otras cosas afecta la cohesión anteriormente comentada.

En definitiva, en el corto plazo la ASEAN se transformará en un mercado único utilizando la acepción clásica de acuerdo a la teoría de la integración, como en definitiva lo es la Unión Europea, lo que claramente es un instrumento clave para mejorar el entorno de negocios de la zona. La posición ocupada por las economías mayores de la ASEAN y las mejoras registradas por las economías menores en los últimos años en los rankings internacionales del *World Economic Forum, Doing Business* o de performance logística del Banco Mundial, confirman que el bloque sigue un camino en ese sentido.

Global Competitiveness Index 2016 -2017, World Economic Forum			
País	Posición período 2016 - 2017 (1-140)	Puntuación (1 - 7)	Posición período 2015 - 2016 (1 - 140)
Singapur	2	5,72	5,68
Malasia	18	5,16	5,23
Tailandia	32	4,64	4,64
Indonesia	37	4,52	4,52
Filipinas	47	4,36	4,39
Brunéi	n/a	4,35	n/a
Vietnam	56	4,31	4,3
Camboya	90	3,98	3,94
Laos	83	3,93	4
Myanmar	n/a	n/a	3,32

Fuente: elaboración propia en base al WEF

Doing Business Ranking 2016		
País	Posición (1-189)	DTF score (0 - 100)
Singapur	1	87,34
Malasia	18	79,13
Tailandia	49	71,42
Brunéi	84	62,93
Vietnam	90	60,10
Filipinas	103	60,07
Indonesia	109	58,12
Camboya	127	55,22
Laos	134	53,77
Myanmar	167	45,27

Fuente: elaboración propia en base al Banco Mundial

Logistics performance Index 2016		
País	Posición (1-160)	Puntuación (1 - 5)
Singapur	5	4,14
Malasia	32	3,43
Tailandia	45	3,26
Indonesia	63	2,98
Vietnam	64	2,98
Brunéi	70	2,87
Filipinas	71	2,86
Camboya	73	2,80
Myanmar	113	2,46
Laos	152	2,07

Fuente: elaboración propia en base al Banco Mundial

3. La agenda externa de la ASEAN

Luego de completada lo que se conoce como la ASEAN 10, con el ingreso de Brunéi, Vietnam, Laos, Myanmar y Camboya, una vez superadas las diferencias políticas existentes entre algunos de los socios, el bloque pudo dar inicio a lo que se conoce como *ASEAN Plus*, una de las políticas externas más activas en términos de política comercial de las últimas décadas, ya no solo de las negociaciones llevadas adelante por todos los miembros, sino también por el activo papel de algunos de ellos en el cierre bilateral o plurilateral de acuerdos comerciales. En los hechos, de acuerdo a la estadística de la OMC, Singapur, Malasia y Tailandia se encuentran entre los países más activos en la firma de acuerdos comerciales a nivel internacional.

Por otra parte, la ASEAN posee en vigencia (y en muchos casos en proceso de profundización) una zona de libre comercio entre sus 10 miembros, cuenta con acuerdos con China, Japón, Corea del Sur,

Australia, Nueva Zelanda e India, lo que transforma a dicha zona en una plataforma de negocios que abarca a más de 3.000 millones de personas, y que explica hasta el presente gran parte del crecimiento económico internacional e impulsa las nuevas tendencias de consumo (nueva clase media mundial).

Un análisis de la política comercial de los miembros de la ASEAN, especialmente la de las principales seis economías, confirma el nivel de apertura comercial alcanzado por el bloque, no solo con la firma de acuerdos regionales como los recién mencionados, sino también por los bilaterales, ya que cabe recordar que al no conformar una unión aduanera, los miembros tienen la posibilidad de mantener autonomía en su política comercial, más allá de la coordinación que existe a nivel regional.

Cuadro 1 – Acuerdos vigentes firmados por la ASEAN

TLC ASEAN Y EL RESTO DEL MUNDO			
PAÍS	ACUERDO MARCO	ENTRADA EN VIGOR	COMENTARIOS
China	Noviembre del 2002	2010/2015	El acuerdo de libre comercio entre China-ASEAN tiene dos cronogramas: 1) para China y los miembros originarios (Tailandia, Indonesia, Malasia, Singapur y Filipinas) de la ASEAN, la fecha límite para la eliminación de aranceles y de medidas no arancelarias es 2010 2) para los miembros nuevos de la ASEAN (Vietnam, Laos, Camboya, Brunei y Myanmar), la fecha límite es el 2015.
India	Agosto del 2009	2011/2015	Durante el cuadragésimo encuentro de los Ministros de Economía de la ASEAN de agosto del 2009, la India y los países de la Asociación firmaron el Tratado de Libre Comercio (TLC). Con el TLC se estableció una Zona de Libre Comercio entre Brunei, Indonesia, Malasia, Singapur, Tailandia y la India en el año 2011 y se prevé se hiciera con el resto de los países de ASEAN para el 2015.
Corea del Sur	2005	2008/2010/2016/2018	El Acuerdo Marco sobre Cooperación Económica Global fue firmado por los líderes de la ASEAN en la Cumbre ASEAN - Corea del Sur el 13 de diciembre de 2005. El Acuerdo Marco establece un Área de Libre Comercio ASEAN - La República de Corea para el año 2008 para la República de Corea, 2010 (con flexibilidad a 2012) para Brunei Darussalam, Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia, 2016 para Vietnam y 2018 para Camboya, la República Democrática Popular Lao y Myanmar.
Japón	2008	2012/2017	En 2008, Singapur comenzó junto con el resto de los miembros de la ASEAN las negociaciones para el tratado de libre comercio con Japón que entraría en vigor a partir de 2012. El TLC de Japón con ASEAN entra en vigor con cada uno de sus miembros en períodos diferentes, para Camboya, Laos, Myanmar y Vietnam lo hará en el 2017.
Australia y Nueva Zelanda	2009	2010	Los diez países de la ASEAN, Australia y Nueva Zelanda, firmaron el pacto de libre comercio en febrero del 2009 durante la cumbre que la organización del Sudeste Asiático mantuvo en la localidad tailandesa de Cha-am.

Fuente: elaboración propia en base a la Secretaría de la ASEAN

4. Cómo negocia la ASEAN

Al menos tres características explican la modalidad de negociación de la ASEAN, **flexibilidad, equilibrio e innovación**. Algunas de las estrategias de negociación seguidas por la ASEAN confirman la caracterización recién señalada y podrían ser un insumo de utilidad para otros procesos de integración a nivel internacional.

En primer lugar alcanza con analizar el modelo de integración definido, ya que si bien el bloque está en proceso de conformar una comunidad económica, lo que se conoce como mercado común en la terminología clásica, no ha cumplido con la instalación de un arancel externo común, lo que no es solo una flexibilidad a la hora del importante desarrollo de su agenda externa y de algunos de los miembros en particular, sino que también es una innovación en términos internacionales. Cabe recordar que la Unión Europea ha conformado una unión aduanera de forma previa a la instalación del mercado común, mismo objetivo planteado por gran parte de los procesos de integración de América Latina (en este último caso con avances parciales).

La flexibilidad y la innovación también estuvieron presentes en la conformación de la zona de libre comercio, la que hasta la fecha posee excepciones vigentes para algunos de sus miembros como Myanmar y Camboya. Además, en todo el proceso de negociación se excluyeron sectores que eran considerados clave para el desarrollo industrial y se firmaron acuerdos sectoriales para acelerar la integración, los que en algunos casos tuvieron la lógica bilateral y en otros regional. Actualmente el proceso que llevará a conformar la Comunidad Económica de la ASEAN está siendo negociado con esta lógica, dando el espacio necesario para que todos los miembros implementen de forma progresiva las reformas demandadas por la nueva instancia de integración.

El modelo de negociación seguido por la ASEAN ha permitido que todos los socios sean parte de los nuevos objetivos planteados por el proceso de integración, evitando de esa forma quiebres e incumplimientos. Para el bloque lo importante ha sido dar inicio al proceso de cumplimiento, innovando y aceptando flexibilidades con la certeza de que con el tiempo se irán implementando las metas originales propuestas. Esta dinámica permite alcanzar una cohesión regional, donde todos los países miembros se sienten parte de los avances alcanzados.

Otra característica tiene que ver con el equilibrio, el que se alcanzó a través de la definición de los pilares: político, cultural y económico. En efecto, si bien en los últimos años la ASEAN se ha destacado por el nivel de reformas económicas y comerciales llevadas adelante por sus miembros, es un error desconocer que el bloque mantiene activos los otros pilares mencionados, para lo cual se llevan adelante actividades específicas que no fueron desarrolladas en este documento, pero que le otorgan al proceso el justo equilibrio entre los tres enfoques necesarios para alcanzar una integración profunda, que tiene como punto de referencia el lema integracionista; ***“one vision, one identity, one community”***.

En definitiva, si bien es cierto que la ASEAN comenzó siendo un proceso de integración creado por las circunstancias políticas y de seguridad de la zona, la misma fue acompañada por una integración *de jure*, liderada por Estados pero con el impulso del mercado.

5. Algunas conclusiones

Los procesos de integración son instrumentos, que entre otros objetivos buscan profundizar las relaciones comerciales entre los países que los integran. En ese sentido, variables como la evolución del comercio intrarregional, el arancel promedio del bloque, los acuerdos comerciales suscritos por los miembros y el nivel de inversiones, pueden ser útiles para dimensionar el desarrollo alcanzado por determinado proceso.

En el caso de la ASEAN, se observa que con una clara voluntad política, los miembros han avanzado en la integración, implementando los mecanismos necesarios para lograr una integración real entre las economías, pero ponderando especialmente las medidas que favorezcan el entorno de negocios. Paralelamente, los miembros desplegaron programas ambiciosos en otros pilares, como por ejemplo en infraestructura o reformas internas en los regímenes de inversiones.

En definitiva, los países del sudeste asiático muestran avances concretos porque aplican instrumentos concretos e implementan políticas que fomentan una mayor integración entre los miembros de la región, sin retórica integracionista, sino con pragmatismo y originalidad para superar las dificultades que todo proceso de estas características atraviesa. Además, debe tenerse en cuenta que se trata de una de las regiones más diversas del planeta, lo que no fue un impedimento en este caso.

Los resultados mostrados por el principal proceso de integración de Asia Pacífico, podrían servir de ejemplo para otros esquemas regionales de América Latina en momentos donde la reacción a un nuevo contexto internacional es inevitable.