

Colombia en el Sureste Asiático: ¿Del olvido a la inserción?

POR ÁLVARO ALEJANDRO GÓMEZ OCAMPO*

* Primer Secretario de Relaciones Exteriores, Coordinador de Formación Diplomática de la Academia Diplomática de San Carlos, y ex funcionario de la Embajada de Colombia en Kuala Lumpur, Malasia.

En el siglo XIV, la pequeña ciudad de Melaka, en la costa occidental de la península malaya, era uno de tantos pueblos de pescadores hasta que un día llamó la atención de *Parameswara*, un príncipe hindú de la isla de Sumatra, quien se estableció en ella y la transformó en un puerto que estaba estratégicamente ubicado en la mitad de la ruta entre India y China, cercano a las islas de Indonesia y con fácil acceso a sus mercados de especies, que servía de punto de espera mientras los monzones menguaban, y que atrajo a comerciantes de todas partes del Asia. Hoy todavía, en las calles del centro antiguo de la ciudad es común encontrar una mezquita, una pagoda, una iglesia y un templo hindú en la misma cuadra, a la vez que edificaciones con estilos arquitectónicos holandeses, portugueses e ingleses se preservan a manera de *collage*, dando testimonio del crisol de culturas e intereses que desde varios siglos atrás ha forjado el destino de los pueblos y naciones del sureste de Asia.

Esta región, que en la actualidad está constituida por once países, se encuentra inmersa en la Cuenca del Pacífico y en medio de dos potencias, China e India, que en los albores del siglo XXI están reivindicando la gloria de sus civilizaciones ancestrales; en medio de estas dinámicas, el sureste asiático adquiere su propio protagonismo, avanzando con pasos acelerados en su ruta hacia el desarrollo.

En este escenario descrito, es pertinente reflexionar sobre la relevancia del sureste asiático para Colombia, un país ubicado al otro lado del mundo y que ha promulgado su vocación hacia la cuenca del Pacífico, y su objetivo de diversificar su agenda internacional. ¿Es el sureste asiático una región donde Colombia pueda encontrar verdaderas oportunidades para fortalecer su inserción en el Asia-Pacífico? Para contestar esta pregunta, se hará una definición del sureste asiático en términos de su ubicación, población y extensión, como punto de partida para realizar una reseña histórica que permitirá entender la evolución de la región y la construcción del proceso de integración que ha girado en torno a la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN). También se hará un estudio de los flujos de comercio entre ASEAN y América Latina y El Caribe (ALC) al igual que con Colombia, para después hacer una reseña sobre la política exterior de Colombia hacia esa región, partiendo desde la administración Barco (1986-1990), para concluir con una serie de recomendaciones sobre acciones a seguir a manera de estrategia de inserción.

“The business community of the South must learn to work together, to study and discuss and devise our way to overcome our problems. We must learn from the failures and success of each other. But above all we must stay together and act together. The rest we have to leave to the politicians. They hold the key and only they can recreate the world environment which can enable economic prosperity through business to return”.

TUN DR MAHATIR MOHAMAD
EX PRIMER MINISTRO DE MALASIA (1981-2003)

¿Qué es el sureste asiático?

El ejercicio de caracterización y definición de esta región es complejo, aunque un buen punto de partida lo constituye su ubicación geográfica continental desde la zona nororiental del Golfo de Bengala hasta la frontera suroriental de la China, y una parte insular que abarca desde el archipiélago indonesio hasta Las Filipinas. En términos de división política, la región comprende 11 países, a saber: Brunei, Camboya, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar (antigua Birmania), Las Filipinas, Singapur, Tailandia, Vietnam y Timor Oriental; con la excepción de este último país, todos los demás pertenecen a la ASEAN¹.

Teniendo en cuenta lo anterior, es pertinente referirse a la región del sureste asiático en términos de su demografía y extensión geográfica actuales; respecto

a la primera, hoy en día el sureste asiático tiene una población de 590 millones de habitantes², casi la misma población que América Latina y El Caribe (589 millones³) y casi 100 millones más que la población de Europa (incluyendo Turquía); sin embargo 238 millones de sus habitantes viven en Indonesia, el cuarto país más poblado del mundo después de China, India y los Estados Unidos; de otra parte, cinco países (Indonesia, Myanmar, Filipinas, Tailandia y Vietnam) tienen mayor número de habitantes que Colombia; y, en total, la población del sureste asiático representa un 8.65% de la población mundial (6,829 millones en 2009⁴) aproximadamente.

Desde una perspectiva histórica, es necesario llamar la atención sobre el hecho de que es después de la Segunda Guerra Mundial que se acentuó el uso del término “sureste asiático”, no por parte

de sus propios habitantes, sino como resultado de las circunstancias de la guerra y la visión de los militares que identificaron que había una región que ni hacía parte de la India, ni de la China ni del Pacífico, y que estaba conformada por un grupo de países que juntos formaban una especie de unidad territorial⁵.

No obstante, el concepto de un “sureste asiático” había iniciado algunas décadas atrás, cuando historiadores y arqueólogos empezaron a identificar una serie de similitudes en sus construcciones sociales, tradiciones, y cultura, lo que permitió concluir que no se trataba de una simple región en medio de la China y la India, sino de una región con rasgos comunes y dinámicas independientes, tanto en el continente como en la parte insular. Probablemente el hecho más significativo fue el reconocimiento de que los países del sureste asiático no

(1) Para efectos de estudio de cifras e indicadores regionales, se tomarán las estadísticas de la ASEAN y no se tendrá en cuenta a Timor Oriental, debido a la dificultad para encontrar información sobre este país y también al tamaño pequeño del mismo en términos geográficos, demográficos y económicos.

(2) *Selected Key Basic ASEAN Indicators* [en línea]. ASEAN Statistics, Selected Key Indicators, www.aseansec.org/19226.htm [Consulta: 05 Febrero 2011].

(3) CEPAL, “Anuario Estadístico de América Latina y El Caribe 2010”, Naciones Unidas, 2010; pág. 23.

(4) *World Population Prospects, the 2008 Revision* [En línea]. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, Population Estimates and Projections Section, http://esa.un.org/unpd/wpp2008/all-wpp-indicators_components.htm [Consulta: 05 Febrero 2011].

(5) OSBORNE, Milton, “Southeast Asia, An Introductory History”, Ninth edition, Allen & Unwin, Australia, 2004.

eran ni “pequeñas chinas” ni “pequeñas indias”, sino entidades histórica y culturalmente independientes que, si bien fueron influenciadas por estos dos gigantes asiáticos, adaptaron elementos de ambas culturas a sus propias necesidades y valores a través del tiempo⁶.

Es importante señalar que el desarrollo del comercio entre el continente y las islas, y su ubicación geográfica como punto obligado de las rutas marítimas provenientes de occidente facilitaron la interacción cultural, la expansión del islam en el siglo XV, particularmente en la península malaya y el archipiélago indonesio, al igual que los procesos de dominación y colonización de potencias europeas y de los Estados Unidos que entre el siglo XVII y la primera mitad del siglo XX impulsieron elementos externos que contribuyeron a la definición de las fronteras, la adopción de nuevos idiomas, la transformación económica y a la organización política contemporánea, entre otros.

Durante la I Guerra Mundial, Indonesia se encontraba bajo el dominio colonial de Holanda y Portugal; Malasia, Singapur, Brunei y Birmania (hoy Myanmar) bajo el de Inglaterra; Camboya, Laos y Vietnam (antes denominada Indochina) por Francia; Tailandia no fue colonizada, pero se debatía en un complicado juego de contención frente a las potencias europeas. Así, aunque en el período entre-guerras ya habían surgido movimientos nacionalistas, fue la invasión japonesa al sureste asiático durante la II Guerra Mundial la que exacerbó los nacionalismos y marcó un punto de no

retorno hacia las independencias, con el convencimiento de que si fue posible derrotar a los japoneses, también era posible expulsar a los europeos, idea que se resumió en el lema “Asia para los Asiáticos”.

Los procesos de descolonización a partir de 1950 configuraron el mapa político de lo que hoy en día es el sureste asiático.



co. Sin embargo, la región no fue ajena a las dinámicas propias de la postguerra y de la guerra fría que derivaron en el advenimiento de nuevas y sangrientas guerras y conflictos internacionales y regionales, como fue el caso de la guerra de Vietnam y del régimen sanguinario en Camboya. De otra parte, no ha habido una sólida tradición democrática; por el contrario, la región está marcada por un legado de gobiernos autocráticos, dictaduras, sistemas de un solo partido, líderes que se perpetúan en el poder y, en algunos casos, de una marcada inestabilidad política.

ASEAN y el proceso de integración en el sureste asiático

Los esfuerzos comunes por alcanzar sus independencias también forjaron los anhelos por la unidad asiática, o lo que en 1945 Ho Chi Min denominó una comunidad pan-asiática (que agrupaba a la India con el sureste asiático pero excluía a China, Japón y Corea); un año más tarde, el General Aung San de Birmania, promulgó la idea de un unión del sureste asiático con China e India, que nunca fue posible por el ataque chino a India en 1962 y su apoyo a Paquistán. Adicionalmente, la Guerra de Corea alimentó los miedos a la expansión del comunismo, al igual que el impulso tomado por la revolución cultural en China y la evolución de la situación en Vietnam; estos factores llevaron a un grupo de países que mantenían simpatía política con los Estados Unidos a unirse en la causa anticomunista y a la creación de

la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN) en 1967, conformada por Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia, países que históricamente han sido denominados como “ASEAN 5” y que constituyen el núcleo del proceso de integración y el grupo con mayor influencia en la región; desde su creación hasta la fecha, cinco países más se han unido al grupo: Brunei en 1984; Vietnam en 1995; Laos y Myanmar (antigua Birmania) en 1997; y, Camboya en 1999, para un total de 10 miembros. Hay expectativa sobre el eventual ingreso de Timor Oriental en el marco de la XVIII

(6) *Ibidem op.*

Cumbre de ASEAN, que se realizará en Indonesia en noviembre de 2011.

Existen cinco claros factores que han incidido fuertemente en la forma como está concebido el proceso de integración actual liderado en el marco de la ASEAN:

Primero, la creciente interdependencia impulsada por expansión de redes productivas y distribución, tanto entre los países miembros como con los vecinos del bloque regional.

Segundo, el auge del regionalismo en Europa y en Norteamérica con la consolidación del mercado común europeo en 1992 y el subsecuente proceso que llevó a la conformación de la Unión Europea (UE), la creación del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA por su sigla en inglés) en 1993 y la propuesta de los Estados Unidos de hacer un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), al igual que el lanzamiento del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), generaron el temor de que Asia quedara excluida de un mundo de bloques de preferencias comerciales.

Tercero, la frustración frente a las metas iniciales de la APEC sobre la creación de un área de libre comercio en 2010 para las economías desarrolladas y para el resto de miembros en 2020, al igual que frente a su irrelevancia para mitigar la crisis financiera asiática (1997-1998), junto con la falta

de confianza en el multilateralismo comercial producida por el fracaso de la Ronda de Negociaciones de Doha en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Cuarto, la crisis financiera asiática (1997-1998), que afectó gravemente a varias economías de la región, especialmente las de Indonesia, Tailandia, Malasia y Filipinas, tuvo fuertes implicaciones políticas al interior de cada país y desvaneció el llamado “milagro asiático” que se había caracterizado por crecimientos del PIB sostenidos entre el 7% y el 10% anual en los años pre-



vios, que con la crisis desaparecieron y se tornaron negativos. La percepción de los gobiernos de la época fue de desconcierto frente a la posición de los Estados Unidos y del Fondo Monetario Inter-

nacional (FMI), por no haber prestado asistencia oportuna para aliviar la caída de la tasa de cambio del Bath (moneda tailandesa) que generó un efecto domino en la región, la devaluación masiva de las monedas locales⁷ y la abrupta salida de flujos de capital, en comparación con la ayuda otorgada por los Estados Unidos a México en 1994 que mitigó los efectos de la crisis sufrida por ese país en condiciones similares.

Y quinto, la emergencia económica de China que ha estimulado a otros países a buscar mayor cooperación con el gigante asiático para que sus empresas logren ganar participación en el inmenso mercado de ese país; para beneficiarse de los costos de producción más baratos; con la creencia de que a través de una maraña de acuerdos se obtendrá un comportamiento benévolo por parte del gigante asiático; y porque acercándose más a China podría incrementar la posibilidad de que otros actores internacionales importantes como los Estados Unidos, India y Japón presten más atención a los países del área y les otorguen cooperación en términos más favorables⁸.

Teniendo en cuenta estos factores, los esfuerzos de la ASEAN se han centrado en la cooperación en las áreas de cultura, economía, turismo, medio ambiente, y ciencia y tecnología, por mencionar algunas; entre todas ellas, la promoción del desarrollo económico, a través de la cooperación,

(7) Entre abril de 1997 y abril de 1998 se presentó la siguiente devaluación de las monedas locales frente al dólar americano: Tailandia, 51.1%; Indonesia, 229.1%; Malasia, 51.4%; Filipinas, 45.2%; Singapur, 10.3%; Corea, 54.3%; Taiwan, 20.3%; China, 11.2%; e India, 0.4%. Fuente: IMF, World Economic Outlook, Ch. II (Oct. 1999) and IMF, International Financial Statistics (June 1998-99).

(8) FROST, Ellen L., “Asia’s New Regionalism”, NUS Press, Singapore 2008.

es uno de sus principales objetivos y busca facilitar la división de los factores de trabajo entre sus Estados miembros con el fin de obtener el mayor nivel de ganancias generadas por el comercio⁹; en este sentido, el éxito de la cooperación Económica de la ASEAN debería verse reflejado en sus estadísticas de comercio intrarregional¹⁰; sin embargo, en 2009 las exportaciones intrarregionales en ASEAN representaron un 24.6% del comercio total de la región¹¹, lo que es bajo en comparación con la Unión Europea en donde este indicador es cercano al 66% de las exportaciones¹², aún más si se tiene en cuenta que el principal flujo de comercio intrarregional en ASEAN se presenta tan solo entre dos países: Singapur y Malasia. La explicación a este bajo desempeño es que la conformación de los sectores industriales de sus países miembros son bastante similares, lo que implica que varios están produciendo los mismos tipos de bienes; en otras palabras, la complementariedad económica de los países miembros de ASEAN es limitada. Esta condición fue reforzada aún más por las políticas de sustitución de importaciones aplicadas por muchos de los países durante las décadas de 1960 y 1970. No obstante, es necesario señalar que un efecto positivo en las similitudes de las estructuras económicas de los países de ASEAN es que varios de ellos tienen intereses comunes en la manera en que afrontan su relacionamiento con otros países y/o bloques, y también



frente a los problemas económicos internacionales.

Bajo esta lógica, se puede entender la ampliación del margen de acción del grupo, que se denominó ASEAN + 3, consistente en la unión de los diez países miembros de ASEAN con China, Japón y Corea, creado informalmente en 1996 y que tras la crisis financiera asiática se constituyó como un mecanismo de diálogo y cooperación que coadyuvó a la búsqueda de estabilidad financiera en la región y propició la celebración de diversos acuerdos, la mayoría de ellos bilaterales. Asimismo, ASEAN es el núcleo de procesos y mecanismos de diálogo y cooperación más extensos, dentro de los cuales se destaca la Cumbre del Asia del Este en la que participan los países de ASEAN + 3 más Australia, Nueva Zelanda e India, un foro construido sobre una visión pan-asiática propia, en la que no participa Estados Unidos.

En diciembre de 2008 entró en vigor la “Carta de la ASEAN” suscrita en la Cumbre de Singapur de 2007, mediante la cual el grupo adoptó un nuevo compromiso político al más alto nivel, creó un nuevo marco legal, estableció nuevas competencias, fortaleció el papel de su Secretaría General, y estableció un organismo de Derechos Humanos (el primero de este tipo en la región), entre otros avances.

(9) Durante la IX Cumbre de ASEAN, realizada en Octubre de 2003 en Indonesia, los líderes de los países miembros firmaron una declaración conocida como “ASEAN Concord II” o “Bali Concord II”, en la que declararon que se establecerá una Comunidad de ASEAN que comprenderá tres pilares, a saber, cooperación política y de seguridad, cooperación económica, y cooperación socio-cultural, que están estrechamente entrelazados y se refuerzan mutuamente con el fin de garantizar la paz duradera, estabilidad y la prosperidad común en la región. Esta declaración reafirmó la visión de una Comunidad Económica de ASEAN y los mapas de ruta y planes de acción asociados; la propuesta de la Comunidad está basada en acuerdos en áreas como son: comercio, aduanas, inversión, servicios, turismo, telecomunicaciones, transporte y energía; asimismo, se estableció el año 2020 como fecha límite para el funcionamiento de la zona de libre comercio, aunque en 2006 los Ministros de Comercio del grupo decidieron adelantarla para el año 2015.

(10) LIM ChongYah, “Southeast Asia, The Long Road Ahead”, Third Edition, World Scientific, Singapore, 2009.

(11) ntra- and extra-ASEAN trade [en línea]. ASEAN Statistics, External Trade Statistics, www.aseansec.org/18137.htm [Consulta: 06 Febrero 2011].

(12) *Ibid op. LIM.*

Hoy en día, la ASEAN sirve de marco para un sin número de acuerdos y mecanismos de cooperación al interior y por fuera de la asociación, que le permiten afrontar con una posición más sólida los retos en temas de integración económica, estabilidad financiera, medio ambiente, migraciones, energía, nuevas tecnologías, medidas de confianza y seguridad.

Políticamente, los países de ASEAN conforman un mosaico de regímenes que incluyen dos países comunistas (Vietnam y Laos), una cuestionada nueva democracia parlamentaria (Myanmar), un sultanato islámico (Brunei), tres tipos diferentes de monarquías constitucionales (Tailandia, Malasia y Camboya); una república parlamentaria (Singapur); y dos repúblicas (Filipinas e Indonesia).

Frente a las divergencias y dificultades que se pueden derivar de esta circunstancia, la asociación siempre ha privilegiado la discreción sobre cualquier tipo de confrontación, el consenso y una política de no intervención en los asuntos internos de cada uno de sus miembros, posición que a futuro puede llegar a ser contraproducente (como la falta de un rechazo enérgico a las violaciones de derechos humanos en Myanmar) toda vez que la convierten en un foro sin relevancia cuando se presentan disputas bilaterales, como las confrontaciones ocurridas a comienzos de febrero entre militares de Camboya y Tailandia cerca al templo de *Preah Vihear*, ubicado en la zona fronteriza de ambos países.

La Asociación no es ajena a las dificultades que afrontan otros procesos de integración regional; la asimetría de sus economías y de sus regímenes políticos hace que la integración se realice a diferentes velocidades; en este sentido,

aunque hacer generalizaciones acerca de los países de ASEAN sería arriesgado por cuanto cada país tiene características diferentes y sus propias dinámicas y prioridades, es evidente que persiste un subgrupo de países conformado por los miembros fundadores (ASEAN 5) —a los que se les puede sumar Vietnam en algunos aspectos— con mayores similitudes y sinergias, que conforman el núcleo de la asociación, que lideran sus procesos, y a los que se debe tener en cuenta en cualquier esfuerzo de inserción que Colombia y cualquier otro país de Latinoamérica quiera hacer en la región.

Relación comercial ASEAN - América Latina

La creciente importancia de China dentro del comercio mundial, no sólo como demandante de materias primas, sino también como destino principal de los flujos de inversión extranjera directa, y por la consolidación de redes regionales de producción y distribución en Asia-Pacífico, ha constituido el motor de la recuperación de los intercambios comerciales entre esa región del mundo y América Latina y, por lo tanto, también ha jalonado las relaciones con el bloque de la ASEAN.

Un hecho curioso es que al mismo tiempo que el comercio global entre América Latina y Japón ha decrecido sostenidamente desde la década de 1990, ha aumentado con China y con los países de ASEAN 5, lo que puede ser un indicador de la relocalización de empresas en esa región. De acuerdo con un estudio de la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL) del año 2008, “los países de ASEAN 5 han alcanzado un nivel similar al de la República de Co-



(13) CEPAL, “El Arco del Pacífico Latinoamericano y su Proyección a Asia-Pacífico” Naciones Unidas, Chile, 2008.

rea, o lo han superado, como fuente de importaciones para América Latina y el Caribe y destino de sus exportaciones”¹³.

Según estadísticas de la CEPAL, entre 2004 y 2006, en promedio cinco países representaban casi el 91% de todas las exportaciones de ALC a la ASEAN (USD 6,082 millones): Brasil (46%), Argentina (25%), Chile (12%), México (9%) y Costa Rica (3%); al respecto, las exportaciones de Colombia representaron tan solo el 0.36%. Otro dato significativo es que el monto de exportaciones de ALC a ASEAN representa el 1% sobre el total de exportaciones de la región hacia el mundo.

Por su parte, de las importaciones provenientes de ASEAN (USD 15,788 millones, equivalentes al 3.2% del total que ALC importó del mundo entre 2004 y 2006), el 87% se concentran en 4 países: México (61%), Brasil (18%), Argentina (5%) y Chile (4%); las importaciones hacia Colombia tan sólo representaron el 2.39% del total importado por ALC.

En general, las exportaciones individuales de los países de ALC a los mercados de Asean se concentran en algunos productos primarios y en manufacturas basadas en recursos naturales, salvo en los casos de México y Costa Rica (en los que hay un mayor componente tecnológico agregado). En cuanto a las importaciones de ALC, la mayoría son manufacturas, lo que implica una fuerte competencia con los proveedores de Estados Unidos y la Unión Europea.

Aunque el comercio global entre ALC y CHINA es casi tres veces superior al que se registra con ASEAN, hay que tener en cuenta que aproximadamente el 23% de las exportaciones chinas corresponde a empresas constituidas por capitales asiáticos, lo que refleja dos hechos



importantes: la relocalización de las empresas asiáticas en China y la existencia de cadenas productivas y de distribución entre China y sus países vecinos. En cuanto a las relaciones económicas de Colombia con ASEAN no hay un fácil acceso a la información estadística, ni existen estudios comparativos con los países del bloque. De todas formas, los países con los que hay un mayor flujo comercial son Tailandia, Malasia y Singapur. De acuerdo con las estadísticas del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en 2008 las exportaciones colombianas a Tailandia y Malasia fueron de USD 22 millones y USD 5 millones, mientras que las importaciones provenientes de estos dos países fueron de USD 296 millones y USD 173 millones, respectivamente. La penetración de estos mercados no ha sido fácil por dos razones principales: primero, debido a las similitudes con Colombia en la dotación de recursos naturales y a su posición geográfica, varios sectores productivos de los países del sureste asiático compiten con los productos colombianos, particularmente en agroindustria; y, segundo, las manufacturas colombianas tienen costos salariales y de producción muy altos comparados con los de los países de la región, que en adición a los costos de transporte, hacen que en general nuestros productos no puedan competir con los

precios locales ni con los de las importaciones provenientes de China e India. Por último, persistirá la tendencia a ampliar el déficit fiscal con los países más desarrollados de ASEAN en tanto las importaciones provenientes de sectores con alto valor tecnológico agregado (computadores, procesadores, maquinaria y equipos, vehículos) sean competitivas en precio.

La política exterior hacia el sureste asiático: discursos y buenas intenciones

¿Es posible que la política exterior pueda ser utilizada como una herramienta para transformar la dinámica de las relaciones comerciales con el sureste asiático? Para responder esta pregunta, es necesario hacer una breve reseña sobre cómo ha sido el manejo de las relaciones políticas del país con esa región.

Al final de la década de los 80 una nueva retórica tomó impulso en la política exterior colombiana, la idea de que había que mirar hacia la cuenca del Pacífico. Ni totalmente alineado con los Estados Unidos ni radicalmente alejado de los mismos, el Gobierno de Virgilio Barco fue el primero en buscar una diversificación de agenda internacional del país que incluyó el establecimiento de relaciones diplomáticas con diez países asiáticos y una gira oficial a China, Japón y Corea del Sur, países con los que tradicionalmente Colombia ha enfocado sus mayores esfuerzos de relacionamiento político, comercial y de cooperación en la región.

Posteriormente, durante la administración Gaviria y el proceso de apertura e internacionalización de la economía, y posteriormente con el que el aislamien-

to por parte de los Estados Unidos durante la administración Samper, el país tuvo una participación mucho más activa en escenarios no tradicionales, destacándose el hecho de contar con embajadas en Indonesia, Tailandia y Malasia; Consulados en Hong Kong y Singapur; la Presidencia del Movimiento de Países No-Alineados, y el ingreso al Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PEEC) y al Consejo de Cooperación de la Cuenca del Pacífico (PBEC).



Hasta 1997, el buen desempeño de las economías de Hong Kong, Singapur, Taiwán y Corea del Sur les hizo merecer el apelativo de ‘tigres asiáticos’, seguidos por otras economías pujantes o ‘tigres menores’ entre las que se encontraban las de Malasia, Tailandia, Indonesia y Filipinas, países miembros de la Asociación de Estados del Sureste Asiático (ASEAN). Por esta razón, durante la época que antecedió a la crisis financiera asiática surgieron muchas expectativas sobre las oportunidades que los nuevos países industrializados (NPI) brindaban a América Latina y al país.

Una visión optimista sobre las posibilidades de hallar nuevos mercados y horizontes de cooperación para la facilitación de los negocios y las inversiones impregnó la agenda de las principales economías de la cuenca del Pacífico, lo que se vio reflejado en la aceptación de México (1993), Chile (1994) y Perú (1998) en el foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC); Colombia no fue ni ha sido ajena a ese mismo propósito, pero en 1997 las economías de APEC impusieron una moratoria inicialmente de diez años para el ingreso de nuevos miembros, decisión que se ha ido prorrogando en el tiempo.

Cabe el interrogante de por qué no se logró el ingreso al mismo tiempo de los otros tres países latinoamericanos, ante lo cual se pueden hallar varias explicaciones: 1) Por que no hubo una estrategia coordinada entre el gobierno y el sector privado; 2) Puede ser, como ha llegado a manifestar un alto funcionario representante de los grupos gremiales más importantes del país, porque los empresarios no estaban realmente conscientes ni interesados; 3) Por la grave crisis política y social durante el Gobierno Samper, y el consecuente deterioro de la imagen y de la confianza de la comunidad internacional en el país. 4) Porque aún sin tener en cuenta los tres puntos anteriores, el Pacífico colombiano era y sigue siendo una región marginal del país, con un bajo nivel de desarrollo económico, que carece de una infraestructura de puertos y carreteras que le dificultan ser competitiva, además de los serios problemas sociales de pobreza, violencia y educación que la aquejan y todavía no han sido solucionados.

El período de la administración Pastrana se destacó por una planeación clara, organizada y bien estructurada de la política exterior desde su inicio, definida en el documento “Diplomacia por la Paz” y concebida bajo la premisa de lo que el ex

Canciller Guillermo Fernández de Soto denominó *respice omnia* (mirar al universo), en cuyo marco el interés en una mayor y mejor inserción en la región del Asia-Pacífico fue respaldado por una activa gestión oficial de ese gobierno a través de la participación en diferentes mecanismos de diálogo multilateral, giras presidenciales y visitas a nivel ministerial. Esta administración sentó las bases para la recuperación de la seguridad, la inversión y la confianza en el país.

Durante los dos períodos del Gobierno Uribe Vélez (2002-2010), se presentó lo que se puede definir como una ambigüedad en la política exterior hacia el Asia-Pacífico. De una parte, se utilizó una fuerte retórica sobre la importancia de profundizar la inserción de Colombia en esa región teniendo en cuenta su desempeño en términos de flujos de comercio, inversión y su impacto en la economía global; sin embargo, por otro lado, bajo la justificación de implementar políticas de austeridad fiscal se debilitó la presencia institucional del país, con el cierre de embajadas y oficinas consulares; es así como, en una decisión bastante discutible, en la que al parecer no se midió su impacto político, en 2003 se ordenó el cierre de las embajadas en Yakarta y Sídney, y del Consulado en Singapur —que había sido abierto en 1994—.

Con estos cierres, incluyendo el de la embajada en Bangkok ocurrido en la administración anterior, Colombia quedó sin representación diplomática permanente en Tailandia, Indonesia, Australia y Singapur, sin haber tenido en cuenta las economías de estos países son miembros de APEC y que fue el Gobierno australiano el que lideró la iniciativa para la moratoria de ingreso de nuevos miembros a este foro¹⁴.

(14) El Gobierno Uribe Vélez también cerró las Embajadas en Haití, Belice, Barbados, Trinidad y Tobago y Guyana en la región del Caribe; las de Grecia, República Checa, Hungría, Rumanía y Finlandia en Europa; la embajada de Marruecos en África y la de Irán en Oriente Medio; además de los consulados en Bohn, Hamburgo, Munich, New Orleans, Vancouver, Barquisimeto, Cuenca, Monterrey y Aruba.

En relación con esta última consideración, es importante tener claridad que independientemente de cualquier factor intrínseco sobre las calidades que tenga Colombia para ser aceptada en este mecanismo, la decisión de la moratoria obedece a otras consideraciones externas, principalmente a la aspiración de India en ser también parte y al impacto que ello podría tener para Australia en términos de liderazgo subregional político y comercial.

El cierre de las representaciones diplomáticas durante la Administración Uribe suponía el fortalecimiento de otras que actuarían como ‘embajadas regionales’, particularmente, en el caso de República Dominicana en el Caribe y la de Kuala Lumpur en el sureste asiático -que quedó concurrente ante los gobiernos de Tailandia, Vietnam y Timor Oriental, y con jurisdicción consular en Indonesia y Singapur-. No obstante, al menos en el caso de Malasia, el único refuerzo que se hizo fue la creación de un nuevo cargo diplomático, con lo que la planta de esa Embajada quedó conformada por un Embajador, dos funcionarios diplomáticos y dos administrativos.

Igualmente, es necesario señalar que durante el período que comprendió las dos administraciones del Presidente Uribe Vélez, no se realizó ninguna visita presidencial a Malasia ni a los países ante los cuales se ejercía concurrencia. Por su parte, la única visita a nivel de Ministros de Relaciones Exteriores la hizo la Canciller Carolina Barco en febrero de 2003, en el marco de una reunión del NOAL, cuando Malasia recibió la Presidencia de ese movimiento.

Siempre hay un nuevo comienzo: Retos y acciones propuestas

Uno de los retos de la administración del Presidente Juan Manuel Santos es reactivar la gestión diplomática y económica con ASEAN, particularmente con ASEAN 5. La participación de la Ministra de Relaciones Exteriores, María Ángela Holguín, en la Trigésima Conferencia sobre Turismo de ASEAN, realizada el 11 de enero de 2011 en Camboya, además de constituir una buena señal hacia los países de esa asociación también sirvió de marco para transmitir algunos mensajes claves sobre el camino a seguir:

“...tenemos establecidas metas ambiciosas para los próximos cuatro años: queremos ampliar nuestras iniciativas en el extranjero y diversificar nuestra agenda; queremos incluir nuevos socios en nuestras relaciones internacionales. Asia es la región principal con la que queremos desarrollar y fortalecer lazos, queremos abrir nuevos mercados y queremos incrementar la inversión extranjera procedente de Asia. También queremos abrir nuevas representaciones diplomáticas, consulares y comerciales en la región, así como profundizar nuestra participación en mecanismos de cooperación asiáticos y latinoamericanos. Queremos posicionarnos al interior de la comunidad internacional en calidad de socio estratégico para Asia”¹⁵...

En el ámbito comercial, es difícil revertir la tendencia deficitaria y las barreras naturales al comercio, pero esto no significa que no haya lugar a acciones que contribuyan al objetivo general de diversificar las relaciones.

En ese sentido, a nivel institucional se considera necesario contar con una oficina comercial para el Sureste Asiático y/o fortalecer la Embajada en Kuala Lumpur con una agregaduría comercial; parte de las funciones de esta oficina o agregaduría, debería ser la negociación de instrumentos que permitan facilitar el comercio y la identificación de oportunidades de negocios y, en particular, la identificación de nichos de mercado para productos nacionales con alto valor agregado y la búsqueda de IED.

Si resulta difícil revertir en el corto y mediano plazo las desfavorables condiciones de competitividad-precio, no sucede lo mismo con la búsqueda de inversión extranjera directa entendida en doble vía.

Los retos que implica el dinamismo del proceso de globalización también traen implícitos oportunidades para la transferencia de capital humano y de flujos de inversión. En el caso del sureste asiático, los países con mayor nivel de desarrollo como Singapur, Malasia y Tailandia poseen recursos financieros, tecnológicos y el capital humano con los que se han desarrollado grandes obras de ingeniería en infraestructura física como carreteras, puertos marítimos y aéreos, y ha modernizado el sector agrícola, como en el caso de la palma de aceite y el caucho.

Para potencializar y aprovechar este tipo de oportunidades, se requiere de un mayor esfuerzo, tanto por parte del gobierno como del sector privado, en la búsqueda de asociaciones estratégicas o *joint-ventures* con los gobiernos y empresas de estos países. En las dos últimas décadas Colombia ha avanzado en las condiciones que permiten y facilitan

(15) Intervención de la Ministra de Relaciones Exteriores, María Ángela Holguín ante la XXX Conferencia sobre Turismo de ASEAN, Camboya, 19 de enero de 2011. Fuente: Oficina de Prensa del Ministerio de Relaciones Exteriores.

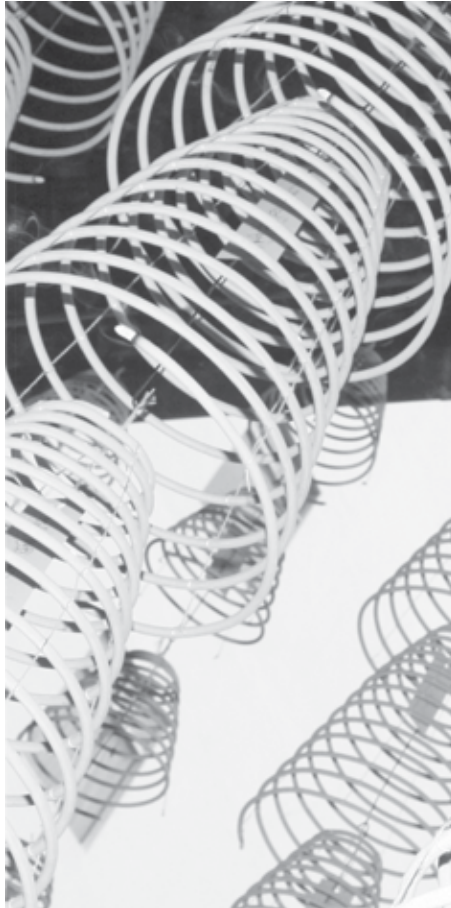
este tipo de asociaciones y ha recuperado los niveles de confianza de la comunidad internacional en el país; asimismo, el sistema de incentivos a la IED y la instrumentalización de herramientas que garantizan la estabilidad nos hacen un país atractivo para los inversionistas.

Sin embargo, es necesario avanzar aún más, particularmente en aspectos de cultura empresarial y educación; no únicamente en el caso de la inserción en el sureste asiático, sino en general, hace falta implementar el bilingüismo en la información que se ofrece al público sobre el país, sus instituciones, su normatividad, la demanda de bienes y servicios, las licitaciones públicas internacionales, en las diversas modalidades de comunicación, desde los portales en internet hasta la simple atención telefónica de los *call-centers*.

El ingreso a APEC llegaría a fortalecer la posición internacional del país en la región del Asia-Pacífico, y por lo tanto debería repercutir positivamente en el relacionamiento con los países del sureste asiático, particularmente con aquellos que ya son miembros del foro: Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam. Sin embargo, aún si el ingreso de Colombia no se diera por cualquier razón, no se entendería coherente su pretensión sin que se profundicen las relaciones con estos países, se abran misiones diplomáticas en al menos los que se consideren más estratégicos, y se le preste atención al desarrollo socio-económico de región del Pacífico colombiano.

La participación en los foros multilaterales debe continuar y profundizarse; en la medida en que el protagonismo global

del Asia-Pacífico se intensifique, nuevos temas de interés mutuo aparecerán en la agenda de los países y los mecanismos de diálogo irán aumentando. Habría que pensar en la posibilidad de crear una instancia de relacionamiento entre la Comunidad Andina (CAN) y ASEAN.



La cultura debería dejar de ser obstáculo y convertirse en una verdadera herramienta de política exterior en el sureste asiático; los países más desarrollados del sureste asiático como Malasia, Tailandia y Singapur son pluriétnicos y multiculturales, por lo que es necesario tener conocimiento sobre las características de cada grupo; por ejemplo, en Malasia e Indonesia, donde la mayoría de la población es musulmana, es importante saber que un producto o servicio tiene

mayor oportunidad de llegarle al consumidor que pertenece a esa religión si cumple con la certificación Halal¹⁶, y que cumplir con los estándares de calidad impuestos por la organización Halal en Malasia le garantiza el acceso a los mercados de países islámicos.

De otra parte, también se debe saber escoger una estrategia de posicionamiento del país. Las muestras de arte y música colombiana son importantes, pero con las limitaciones de presupuesto existentes es probable que también lleguen a un público muy limitado; aunque parezca paradójico, un partido de fútbol o una telenovela pueden llegar a tener un impacto positivo que nunca la campaña “Colombia es Pasión” por si sola ha podido tener en estos países.

Finalmente hay que darse a conocer y fortalecer la confianza. No se confía en quien no se conoce y en el caso del sureste asiático, donde sólo existe una Embajada, es difícil llegar a niveles de interacción con las autoridades nacionales; ahí, como se hace en el resto de países, la figura del Jefe de Estado facilita la gestión de negocios al más alto nivel; un país con una economía pequeña comparada con la colombiana, como Uruguay, logró a través de una visita presidencial acompañada de una misión empresarial consolidarse como proveedor de carne vacuna en Malasia además de dos importantes negocios de desarrollo de software; ¿Tiene Colombia, su gobierno y su sector empresarial iguales o mejores propuestas? Después de diez años de ausencia sin que un Presidente de la República realice una gira por el sureste asiático seguramente habrá muchas cartas debajo de la manga con las cuales jugar.

(16) El término halal hace referencia al conjunto de prácticas permitidas por la religión musulmana. Aunque el término en sí engloba a todo tipo de prácticas, es comúnmente asociado a los alimentos aceptables según la sharia o ley islámica. Fuente: Wikipedia [en línea]. Halal, <http://es.wikipedia.org/wiki/Halal> [Consulta: 13-Feb-2011].