

Asean +3: Estructura Regional a la Orden de la Cooperación Monetaria y Financiera en el Este de Asia

*Juan Camilo Vejarano Rivera**

En los años 1996 y 1997, el Este de Asia sufrió una de las crisis económicas más agudas después de la segunda guerra mundial. La crisis tuvo además de consecuencias regionales, un nivel de contagio global que dificultó las cosas para el sistema económico internacional y especialmente para Asia del Este. En consecuencia, el bloque de países de la ASEAN+3, realizarían un gran esfuerzo para encontrar fórmulas de cooperación financiera regional, que permitieran la prevención de nuevas crisis en el futuro y así, profundizar los vínculos entre las naciones de esta pujante región del mundo

En el año 1996 se desató una crisis económica de grandes dimensiones que llegó a su punto máximo durante 1997. Tailandia presentó los primeros síntomas en el año 1996 y de acuerdo con su política monetaria y cambiaria, con tipo de cambio fijo, experimentó incremento de las reservas internacionales lo que llevó a la economía tailandesa a puntos insostenibles. Un ejemplo de lo anterior es lo que manifiesta Sussangkarn: *“(Tailandia) veía como incrementaban sus reservas internacionales como un signo de fortaleza para las autoridades, en ese momento no se veía que aquellas reservas, también serían necesarias para cubrir la deuda externa a corto plazo”*¹.

Analizando la situación, la condición de tener un tipo de cambio fijo, que sumado al alto nivel de endeudamiento externo a corto plazo, llevó a que la cantidad de reservas internacionales no fuera suficiente para cubrir la amortización de la deuda nombrada y los servicios relacionados con sus obligaciones externas. En dichas condiciones, la moneda tailandesa, el Baht, no pudo mantener su valor y se devaluó drásticamente en un periodo de tiempo muy corto presionado el efecto sobre la moneda, por el ataque que los especuladores alrededor del mundo, ejercieron sobre ésta.

En un principio se creyó que el impacto sería localizado y controlado, pero no, el contagio fue acelerado, sin precedentes en todas las economías del Este de Asia. Indonesia, Tailandia y Corea del Sur eran las únicas economías con una proporción mayor al 100% entre su deuda externa a corto plazo contra sus reservas internacionales. “La proporción para Tailandia era del 110%, para Indonesia 167% y para Corea del Sur 195%. Estas altas proporciones son muy peligrosas, son el reflejo de dificultades financieras graves, en las cuales, los

¹ SUSSANGKARN, Chalongsob. The Chiang Mai initiative multilateralization: origin, development and outlook. ADBI working paper series, No 230, Julio 2010. Revisada el 18/09/2015

créditos a corto plazo no son refinanciados por alguna razón (como la falta de confianza), situación que llevaría a los países a la bancarrota, como resultado de poseer insuficientes reservas internacionales para respaldar el pago de sus deudas.”

En consecuencia, Tailandia seguido de Indonesia y Corea del Sur, se vieron abocados a adoptar un plan de ajuste liderado por el Fondo Monetario Internacional (FMI en adelante). Debe argumentarse que incluso aquellos países del Este de Asia que no entraron en un programa de ajuste, pasaron por una fuerte desaceleración económica, incluso por una recesión. Un ejemplo de este caso fue el de Malasia, que tomó la decisión de salir por si misma de la crisis, debido a la desconfianza existente en Asia, en las medidas y políticas de ajuste estructural del FMI, que además de desprestigiar el modelo asiático de desarrollo, impactaba el bienestar de las poblaciones, donde el plan había sido implementado.

La primera propuesta relativa a un Fondo Monetario Asiático de emergencia, fue formulada por Japón durante la reunión del G7/FMI en Septiembre de 1997. Esta idea postulaba la conformación de un fondo líquido, el cual sería pagado con las reservas internacionales japonesas, pero por los diferentes conflictos geopolíticos del Este de Asia, en particular con China y Corea del Sur; la propuesta no fue bien recibida. Sumado a esto, debe anotarse que el FMI y la Secretaría del Tesoro de los Estados Unidos se opusieron fervientemente a esta idea, argumentando la existencia de riesgo moral. Sin embargo, algunos especialistas en el tema, denotan que este argumento era una completa exageración por la existencia de fondos monetarios en América Latina y en el Medio Oriente.

La idea de una mayor cooperación financiera quedó rondando en las mentes de los altos oficiales asiáticos, llevando a la creación de ASEAN+3, el cual fue enfocado básicamente hacia la cooperación macroeconómica y financiera, pero no pretendió tratar únicamente estos temas y logró incluir grupos de trabajo de diferente índole, como la seguridad social, las relaciones internacionales, la salud, el comercio, etc. Sin embargo, de aquellos comités que allí se crearon los aspectos en cooperación financiera han sido los más activos dentro de este marco de negociación. A través del ASEAN+3 se lanzó la iniciativa Chiang Mai, por la ciudad tailandesa donde se logró establecer el acuerdo.

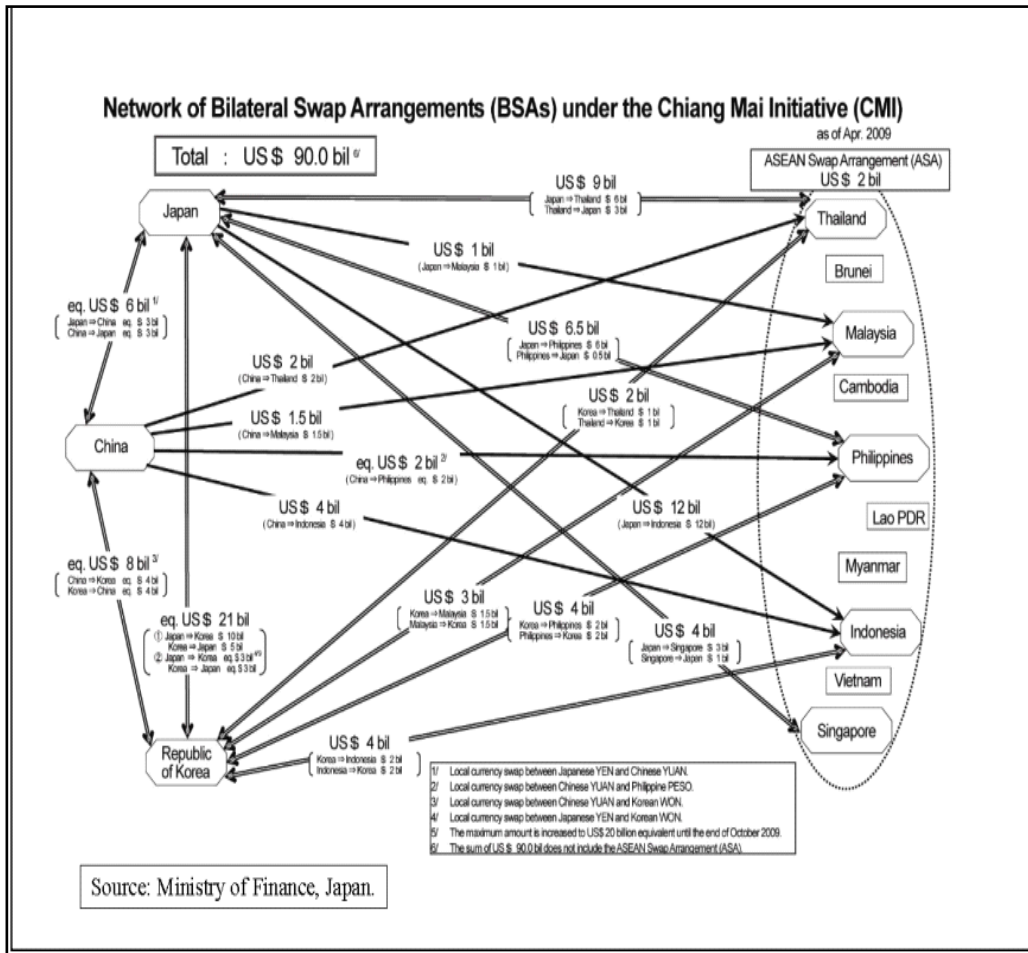
Por medio del marco ASEAN+3, se impulsó también la iniciativa del Mercado Asiático de Bonos (ABMI por sus siglas en inglés) donde se pudiera negociar con un índice equivalente al de una única moneda asiática. Con los países del APT (ASEAN PLUS THREE-ASEAN+3) se establecieron herramientas para mantener estabilidad financiera a la región, permitiendo así un crecimiento económico estable que impidiera descalabros como los vividos en la crisis.

El ASEAN+3 procura buscar modelos aplicables no solo en el ámbito de la estabilidad financiera, sino también en lograr en el largo plazo un marco que establezca una comunidad del Este de Asia. Los puntos principales en que se decidió cooperar fue en el monitoreo de flujos de capital, vigilancia regional, redes de swaps y el entrenamiento de

personal. Uno de los puntos más importantes que encara la iniciativa Chiang Mai son los Arreglos Bilaterales de Swaps (BSA por sus siglas en inglés, se utilizará de acá en adelante), con los cuales se establecieron arreglos de swaps con un precio equivalente en dólares de Estados Unidos, comparado con la moneda nacional de cada uno de los países participantes en el acuerdo.

En esencia el BSA buscaba ofrecer liquidez a los mercados de las naciones del Este de Asia, utilizando bonos y pagarés del tesoro de los Estados Unidos, que no tuvieran un vencimiento mayor a cinco años y títulos del gobierno de aquel país participante. Una de las ideas más interesantes respecto de este acuerdo, es que el 10% de los montos negociados por cada país, dentro del marco de los BSA, puede aprobarse y entregarse sin estar vinculado a ningún tipo de asistencia de 180 días del FMI en momentos de crisis. Sin embargo, a pesar de lograrse cierta independencia frente al sistema financiero internacional al aplicar el acuerdo, la única manera de poder obtenerse el resto de los montos disponibles en el fondo, es por medio de la vinculación de cada país a un programa del FMI. Es de esta manera que la dura oposición de Estados Unidos y el FMI pudo ser manejada sin caer en el riesgo moral que tanto le advertían al ASEAN+3.

Debe argumentarse que los montos a los que puede hacerse acreedor una economía, no son muy altos. Durante el año 2005 se modificaron ciertos términos del acuerdo original, la suma total de los BSA alcanzó 90 billones de dólares, donde el acuerdo entre las naciones del ASEAN alcanzó 2 billones de dólares. También se incrementó el acceso a los montos negociados, del 10% de la cantidad sin vinculación al FMI, se llevó al 20%. Esto se dio como respuesta a la desconfianza nacida en las naciones que sufrieron la crisis, debido a que muchos de los programas y reacciones del sistema financiero internacional no fueron adecuados, atacaron el modelo de desarrollo asiático que había sido tan exitoso y golpearon profundamente el bienestar de las poblaciones y sus economías, por medio de los programas de ajuste. En la siguiente tabla tomada de Sussangkarn (2010), con fuente del Ministerio de Finanzas del Japón, se puede observar la red de BSA logrados hasta el año 2009 anterior a la multilateralización de la Iniciativa Chiang Mai.



A pesar de lograrse un mecanismo que permitiera ofrecer liquidez de corto plazo a los países del Este de Asia en momentos de crisis, algunos especialistas como Masahiro Kawai, establecen que “los BSA’ s no parecen tener fuerza vinculante con un país que sea prestamista potencial debido al arreglo de “no participación” . Esencialmente los BSA’ s son acuerdos contractuales entre bancos centrales y los prestamistas potenciales pueden optar por no prestar. En el evento de que una crisis monetaria en un país miembro, algunos prestamistas potenciales pueden proveer liquidez mientras otros pueden no ofrecerla. Esto crea cierto grado de incertidumbre sobre como la liquidez necesaria, sería totalmente provista a un país potencial que sea acreedor de préstamo en el evento de crisis monetaria.”

Este nivel de incertidumbre del que se habló anteriormente, puede generar cierta ineffectividad en el espíritu de la iniciativa Chiang Mai, es por este motivo que en los años recientes se ha llevado un proceso de multilateralización de la iniciativa. En este sentido se busca fortalecer los acuerdos logrados y volverlos vinculantes en su cuerpo. Existe otro problema de efectividad de la iniciativa, este es el relativo a los préstamos para cada país en un momento de crisis. “Durante el momento de la crisis de 1997, Tailandia hubiera podido cobrar alrededor de 2

billones de dólares de los arreglos swap de la iniciativa Chiang Mai, antes de solicitar asistencia del FMI. Este monto es insignificante, comparado por la escala del problema que Tailandia encaró a mediados de 1997, o comparado con el tamaño del paquete para Tailandia (17.2 billones de dólares). Por tanto, la suma de dinero disponible bajo la actual iniciativa Chiang Mai es todavía muy pequeña para hacer mucha diferencia.”

De aquí se puede establecer, que la incertidumbre debe propender a generarse un acuerdo vinculante entre las economías participantes, cuestión que se ha trabajado en los últimos años con la multilateralización de la iniciativa, aspecto que se tratará posteriormente. En cuanto al monto de los préstamos, puede observarse la iniciativa de manera simbólica, debido a que Chiang Mai sería el primer paso de los países del Este Asia para fortalecer la cooperación financiera y mostrar su interés de trabajar en conjunto para poder prevenir una crisis en el futuro. De esta manera, se mejora la capacidad de respuesta de los países asiáticos para enfrentar una crisis, debido a existir débiles respuestas de política pública que respondieran autónomamente y de forma efectiva para lograr los ajustes necesarios que estabilizaran la situación vivida en 1997, exceptuando el caso de Malasia que no se adhirió a ningún rescate por parte del FMI, pero aplicó políticas de emergencia muy drásticas para poder encarar la difícil situación.

MULTILATERALIZACIÓN

El regionalismo en el Este de Asia es un hecho factible, este es plausible debido a la importancia económica y política que los países de esta región del mundo están asumiendo en el escenario mundial. De acuerdo a la importancia económica, el gran dinamismo que han logrado estas economías ha llevado a un proceso espontáneo de estrechamiento de sus relaciones, ya sea por medio del comercio, la inversión o el fortalecimiento de las cadenas de valor en el interior del Este de Asia. Es por esta razón que la relevancia que están tomando estos países, genera la necesidad dentro de sus élites para poder aprovechar la coyuntura en su favor y reforzar los procesos regionales en procura de un mejor entendimiento y aumento de la cooperación a pesar de las rivalidades políticas existentes, en mayor medida entre Tokio y Pekín. Sin embargo, el proceso regional ha estado enfocado en temas netamente económicos y se puede observar que existen instituciones que han aportado dentro del proceso, pero este ha estado supeditado a términos económicos, donde se facilita el comercio y la inversión, sumado esto al establecimiento de estándares de infraestructura, bienestar social y aplicación de políticas públicas.

En la medida en que la crisis se fue superando, la importancia relativa a un mecanismo que pudiera ofrecer liquidez a las economías del Este de Asia fue perdiendo su relevancia. Esto estaba supeditado a la situación de emergencia que estaban pasando a finales de los 90' s los países del ASEAN+3. No obstante, la calma duraría hasta la crisis de los subprime de 2008, donde otra vez aparecieron presiones en cada una de las monedas regionales. Es aquí donde la cooperación financiera, que no había muerto del todo, logra tomar de nuevo una gran relevancia. De esta manera, durante el año 2009, los oficiales de la ASEAN+3 se reúnen en Bali, Indonesia en

busca de un acuerdo más profundo al realizado en Chiang Mai, un acuerdo que permitiera la multilateralización de la iniciativa. Se busca en este punto reformar el acuerdo inicial en Chiang Mai, con lo cual había que resolver temas como el supeditado a las contribuciones de cada uno de los países; haciendo énfasis en China, Japón y Corea del Sur por poder existir un problema en la distribución de poder respecto de las contribuciones individuales y el peso del voto de los países destacados.

Existe un “problema general de liderazgo que lleva inevitablemente al problema de la rivalidad sino-japonesa. Esta perspectiva es escéptica de la habilidad de ASEAN+3 de lograr una solución institucional de lo que es esencialmente un problema político. Un problema central de lo que está pasando con ASEAN+3 es que los observadores y participantes ven el regionalismo a través de una variedad de prismas... Los efectos de la rivalidad política en el regionalismo son particularmente interesantes respecto de lo que tiene que ver con los arreglos de liquidez regional, donde los intereses económicos de China y Japón son esencialmente idénticos” . La rivalidad sino-japonesa en cuanto a la provisión de liquidez regional, en favor de la proyección económica de estos dos líderes, ha sido uno de los problemas para encarar una confiable cooperación en el Este de Asia

Es importante recordar las tensiones geopolíticas que poseen estos tres países líderes en el Este de Asia, como lo es el peso que tienen sus economías en el crecimiento económico regional. Las rivalidades geopolíticas nacidas en intereses territoriales entre China y Japón en el mar de China, la cercanía de las relaciones de China con Corea del Norte, los aún latentes resentimientos hacia Japón por sus invasiones en la Segunda Guerra Mundial, el peso de China como miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la competencia por el liderazgo económico regional imponen una gran dificultad en el entendimiento del grupo de los +3, en procura de un acuerdo multilateral que facilite la cooperación financiera.

El nuevo acuerdo tendría un valor total de 240 billones de dólares, los cuales estarían distribuidos de la siguiente manera. Los países de la ASEAN destinarían 48 billones de dólares, mientras el grupo de los +3 destinaría 192 billones de dólares. Hay que destacar que en este acuerdo participa ASEAN+3 y Hong Kong, por ende la contribución China está compuesta por su desembolso y el de la región administrativa especial. Para solucionar el tema recurrente a los +3, se logró establecer un mismo nivel de contribuciones entre China y Japón, mientras que Corea desembolsaría un monto equivalente a la mitad de la cantidad china o japonesa. De acuerdo a lo anterior, se procuró dar un manejo acertado al momento de la toma de decisiones, también se logró una solución para impedir que alguno de los países tuviera mayor peso que otro. Esta fórmula permitió que tanto China como Japón tuvieran el mismo peso en el voto, pero se le dio el “swing vote” o voto decisorio a Corea del Sur en caso de existir un empate en la toma de decisiones. La distribución de las contribuciones está mejor explicada en la siguiente tabla, emitida durante la declaración conjunta de la 12ª reunión de Ministros de Finanzas de ASEAN+3 en Bali, Indonesia durante el año 2009.

TABLA 2:

borrow is based on its contribution multiplied by its respective borrowing multiplier.

Country	Contribution (USD Billion)		Borrowing Multiplier
Brunei	0.03		5
Cambodia	0.12		5
China	38.4	China (Exclude Hong Kong, China) 34.2	0.5
		Hong Kong, China 4.2	2.5*
Indonesia	4.77		2.5
Japan	38.4		0.5
Korea	19.2		1
Lao PDR	0.03		5
Malaysia	4.77		2.5
Myanmar	0.06		5
Philippines	3.68		2.5
Singapore	4.77		2.5
Thailand	4.77		2.5
Vietnam	1.00		5

- Hong Kong, China's borrowing is limited to IMF de-linked portion because Hong Kong, China is not a member of the IMF.

Otra de las decisiones importantes que se logró en el 2009 fue el establecimiento de la oficina de investigación macroeconómica del ASEAN+3 (ASEAN+3 Macroeconomic Research Office) (AMRO en adelante), esta es una unidad de vigilancia independiente que permitiría la coordinación del nuevo mecanismo multilateral. Se decidió que esta oficina entraría en labor durante el año 2010 en Singapur y se encargaría de toda la coordinación, vigilancia y mecanismo de emergencia temprana frente a una crisis de moneda que pudiera generarse en alguno de los países participantes dentro del acuerdo. Una de sus funciones principales se da durante los tiempos de una posible crisis, en estos periodos su función principal es la de preparar recomendaciones sobre cualquier solicitud de swap que se realice, esto basado en análisis macroeconómicos del país miembro que hace la solicitud de activar sus acuerdos swap. Por ende, debe monitorear el uso y el impacto de los fondos desembolsados una vez que estas solicitudes de swap han sido aprobadas.

En consecuencia, también se debe anotar que la liquidez a la que se puede hacer acreedor un país fue modificada en su condicionalidad. Dentro del acuerdo de multilateralización se aumentó el monto de dinero al que un país puede hacerse acreedor, se incrementó a un 30% del total sin estar vinculado a un programa del FMI. Pero para poder obtenerse el 70% restante es una condición ingresar en uno de los programas de la institución financiera internacional, como un mecanismo de responsabilidad frente a las políticas que se utilizarían en el momento de

una posible crisis, además de disminuir aquellas voces de protesta que hablan del riesgo moral. Sin embargo, vale la pena destacar que aumentar el monto sin tener vinculación a algún programa del FMI, demuestra el deseo de independencia que proponen los participantes del ASEAN+3, dado por las estrictas medidas que tomó el FMI durante el periodo de crisis en el año 97.

Algunas voces en la región mantienen que la Iniciativa Chiang Mai Multilateralizada, es un gran paso que está dando la región para estrechar la cooperación financiera y lograr independencia frente al manejo de corto plazo de las crisis financieras. Sin embargo, para algunos es importante que la iniciativa de un paso para volverse una institución similar al Fondo Monetario Árabe, el cual tiene también las funciones de “ 1- corregir desequilibrios en el balance de pagos de los estados miembro 2- Esforzarse en la remoción de restricciones de pagos entre estados miembro; 3- establecer políticas y modos de cooperación monetaria; 4- proveer asesoramiento en lo que tiene que ver con las políticas relacionadas a la inversión de recursos financieros de los estados miembros en los mercados extranjeros; 5- promover el desarrollo de los mercados financieros de la región; 6- fomentar los medios para la creación de una moneda única regional; y 7- promover el comercio entre los estados miembro ”

Es mucho lo que se puede aún desarrollar la iniciativa Chiang Mai, el paso de su multilateralización y la creación de una unidad especial de vigilancia la fortalecen de manera concreta. Sin embargo, todavía no es una institución en todo el sentido de la palabra y sigue siendo un recurso sin mucha fortaleza. Hay que explicar que durante la crisis de 2008, también se generaron fuertes presiones en las monedas del Este de Asia, pero muchos de los países en vez de acudir a la iniciativa y los arreglos swap que ya se tenían negociados, prefirieron realizar un acuerdo swap con el tesoro de los Estados Unidos y así tener liquidez disponible. Es de anotarse que los montos acordados bajo la iniciativa, a pesar de que la suma total del fondo se aumentó, siguen siendo muy bajos respecto de las necesidades que podrían tener las economías en una situación de crisis financiera. El ejemplo más utilizado por los especialistas en el tema, es el de Tailandia cuando enfrentó la crisis de 1997, en el cual el FMI le prestó 16 billones de dólares para solventar la crisis; mientras los acuerdos swap de la iniciativa solo podían proveer 4 billones de dólares. Actualmente con las reformas instauradas y la multilateralización, es mayor el monto al que podría Tailandia hacerse acreedor, pero incluso si pudiera utilizar el 100% de los acuerdos swap, no alcanzaría a solventar una crisis de tal magnitud.

En conclusión, la iniciativa Chiang Mai ha dado pasos importantes desde el momento de su creación. Lastimosamente ha tomado relevancia en momentos de crisis económica y solo en estos criterios se le ha permitido evolucionar. Vale resaltar que la geopolítica ha jugado un papel importante en la creación de un acuerdo mucho más benéfico en lo relativo a la cooperación financiera, pero la multilateralización del acuerdo es una muestra del interés del Este de Asia para poder aumentar la integración financiera. Es importante que a futuro no sean las crisis las que lleven a plantear un acuerdo más fuerte, sino la prevención y políticas consensuadas en favor de buscar la estabilización en momentos de una posible crisis. El concepto de Fondo Monetario Asiático todavía

no será una realidad, sería una institución necesaria en procura de un mayor regionalismo en el Este de Asia, pero la evolución de la iniciativa Chiang Mai ofrece una profundización sin precedentes en esta región del mundo, respecto de la cooperación financiera.

La multilateralización mejora el escenario y demuestra el interés del Este de Asia de poseer un mecanismo con herramientas independientes a las que ofrece el sistema financiero internacional, muestra también la resistencia a someterse a las políticas económicas de Estados Unidos y del FMI. Es una muestra de la búsqueda de liderazgo económico regional de Tokio y Pekín financieramente. Sin embargo, la rivalidad esencialmente política ha impedido la generación de una estructura parecida a un Fondo Monetario Asiático, más allá de las presiones externas que llamaban al riesgo moral en un mundo donde existen Fondos Monetarios regionales en el Medio Oriente y en América Latina. Sin embargo, un Fondo regional en esta parte de Asia poseería una gran relevancia por la gran cantidad de reservas internacionales que existen en China y Japón y esto cambiaría las dinámicas del sistema financiero internacional en su espíritu y en los actores hegemónicos al momento de la toma de decisiones.

**Juan Camilo Vejarano es Profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, de la Universidad Externado de Colombia. Fue el primer pasante colombiano en la Secretaría Internacional del Pacific Economic Cooperation Council (PECC) localizada en Singapur.*

BIBLIOGRAFÍA

- SUSSANGKARN, Chalongphob. The Chiang Mai initiative multilateralization: origin, development and outlook. ADBI working paper series, No 230, Julio 2010.
- KAWAI, Masahiro. "From The Chiang Mai Initiative to an Asian Monetary Fund". Asia Regional Integration Center-Asian Development Bank Institute. Abril 2010
- PARK, Yung Chul. WANG, Yunjong. The Chiang Mai Initiative and Beyond. 2005
- GRIMES, William. The Asian Monetary Fund reborn? Implications of Chiang Mai Initiative multilateralization. en: Asia Policy, No 11 Enero 2011. En www.asiapolicy.ndr.org, revisada el 07/05/2014
- CHEY Hyoung-kyu. The Changing Political Dynamics of East Asian Financial Cooperation: The Chiang Mai Initiative. En: Asian Survey, Vol. 49, No. 3 (May/June 2009), pp. 450-467. University of California Press, en: <http://www.jstor.org/stable/10.1525/as.2009.49.3.450>. Revisada el 15/05/2014.
- PRADUMNA, Rana. "MONETARY AND FINANCIAL COOPERATION IN EAST ASIA: THE CHIANG MAY INITIATIVE AND BEYOND", ERD working paper series 6, 2002. En: <https://www.econstor.eu/dspace/bitstream/10419/109229/1/ewp-006.pdf>.
- KOHLSCHEN, E. TAYLOR, M.P. "INTERNATIONAL LIQUIDITY SWAPS: IS THE CHIANG MAI INITIATIVE POOLING RESERVES EFFICIENTLY?" EN: International Journal of Finance & Economics Volume 13, Issue 4, pages 323–332, October 2008. EN: http://wrap.warwick.ac.uk/1443/1/WRAP_Kohlscheen_twerp_752.pdf, REVISADA EL 24/09/2015