



¿HACIA UNA COMUNIDAD DEL PACIFICO O ASIATICA?

Amado Philip DE ANDRÉS

En el mundo de la posguerra fría, el regionalismo emerge como un compromiso entre las tendencias nacionalistas y el «globalismo» en dos esferas muy interrelacionadas, a saber, la geopolítica y la geoeconomía. Los avances de la Unión Europea (UE), el Tratado de Libre Comercio (TLC) entre los Estados Unidos, Canadá y México y el foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) han visto desacelerar sus motores desde la finalización de la Ronda Uruguay el 15 de diciembre de 1993 y el lanzamiento de la Organización Mundial del Comercio (OMC), con sede en Ginebra, el 1 de enero de 1995. En el terreno de la seguridad, también, las Naciones Unidas han visto ampliadas sus operaciones de mantenimiento de la paz a lo largo y ancho del Globo. Sin embargo, estas actividades *globales* han resultado ser insuficientes para dar cabida a las crecientes necesidades a la hora de consolidar un verdadero marco de *cooperación regional*. Por tanto, las estrategias económicas respecto de la cooperación en los

ámbitos de la economía y la seguridad son las que se exploran con mayor ahínco como alternativa a la falta de adecuación del globalismo y al peligro del nacionalismo en alza (en sus dos vertientes: como nacionalismo reivindicativo de una cierta identidad cultural o lingüística diferenciada del Estado, o como punta de lanza del fanatismo religioso). En ningún otro lugar de la tierra es más evidente esta tendencia que en la región de Asia-Pacífico, donde el proteccionismo y la carrera armamentística han ido incrementándose de forma paulatina en las agendas gubernamentales como puntos clave de su desarrollo postrero.

Por «regionalismo» nos podemos referir a la promoción de la cooperación tanto económica como en el ámbito de la seguridad entre tres o más Estados soberanos en un área geográfica determinada y definida por una serie de principios jurídicos. En la Región de Asia-Pacífico (RAP), estos principios en continua evolución pueden incluso ser conceptualizados como «regionalismo abierto» en lo referente a la cooperación económica y «regionalismo blando» —«*soft regionalism*»— en lo relativo a la cooperación en materia de seguridad inter-estatal. Así, el primer término se podría definir como cualquier esfuerzo regional para promover la libertad de comercio e inversiones. Por ello, la APEC (1) concebía en 1994 un calendario para que ambos objetivos se pudieran convertir en realidades para las naciones desarrolladas de la región en el año 2010 y para los países en vías de desarrollo en el año 2020. Paralelamente, por «regionalismo débil» entenderemos cualquier esfuerzo regional para promover la paz y la estabilidad sobre todo a través de los denominados *diálogos de «seguridad cooperativa»* tal y como fueron puestos en práctica por vez primera durante el Foro Regional ASEAN (FRA) en su reunión de Bangkok en julio de 1994 y que negaban el concepto de seguridad colectiva o «Concierto de Poderes». La región Asia-Pacífico (en adelante, «Asia-Pacífico») hace alusión a un área amplia que engloba al Este de Asia y a América del Norte.

El presente artículo tratará de dilucidar el significado de *regionalismo* en el Asia-Pacífico, y más concretamente, abordará las di-

(1) APEC = Cooperación Económica Asia-Pacífico. Incluye a Brunei, Indonesia, Malaysia, Filipinas, Singapur, Tailandia, Australia, Canadá, Hong-Kong, Japón, EE.UU., Corea del Sur, Nueva Zelanda y la República Popular China. La APEC representa una iniciativa australiana rápidamente apadrinada por EE.UU. Su primera conferencia tuvo lugar en Singapur, en 1989, como foro para la discusión de temas relacionados con la cooperación económica y el comercio regional. Surgió para desbloquear la Ronda Uruguay del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio) para liberalizar el comercio entre los países miembros. De 1989 a 1992 funcionó prácticamente sin ninguna estructura institucional y no fue hasta 1992 cuando se creó un Secretariado con funciones administrativas.

ferentes cuestiones que se elevan en el horizonte jurídico-político de este área de nuestro Atlas que estén relacionadas con la cooperación regional en los terrenos tanto económico como de la seguridad. Trataremos de explicar cuestiones como si lo que el presidente de los Estados Unidos, Bill Clinton, denominó la «Nueva Comunidad del Pacífico» en la Cumbre de Tokio de julio de 1993 es un proyecto factible a medio y largo plazo, o qué es a lo que implícitamente se hace alusión cuando algunos líderes políticos mencionan la «Comunidad Asiática», excluyendo a América y a Oceanía y si este segundo «proyecto geo-estratégico» es más apropiado. Asimismo, hablaremos del papel que los Estados Unidos, Japón, China y otros actores deberían de jugar en estas rutas cooperativas. El texto traslucirá probablemente los sentimientos de apego personal del autor hacia el Asia-Pacífico, siendo él mismo español de padre norteamericano y bisabuelo japonés.

Asia-Pacífico como nuevo centro de gravedad de la economía y la seguridad mundial

Asia-Pacífico está emergiendo como el nuevo centro de gravedad de la seguridad y la economía mundiales. En realidad se trata de la región económica más dinámica del planeta, en la que China, Japón, los Estados Unidos, la Federación Rusa y otras naciones pugnan por una mayor parte del pastel económico y geoestratégico. Al tiempo, el éxito o fracaso del regionalismo podría tener unas repercusiones decisivas para la estabilidad mundial.

Es de constatar que Asia-Pacífico, como región económica y de seguridad, presenta unos rasgos determinantes que la diferencian palpablemente de la región Euro-Atlántica, donde, hasta la fecha, el regionalismo ha alcanzado un éxito reconocido por la comunidad internacional. En primer lugar, al contrario que Europa, Asia se caracteriza por su diversidad y su *asimetría* en la cultura, la política y la economía. En Asia, las relaciones inter-estatales se vertebran en gran medida en el bilateralismo y no se incluyen en instituciones comunes como las Comunidades Europeas-Unión Europea o la OTAN. El equilibrio del poder y el nacionalismo son todavía hoy en día conceptos activos en el Este asiático y a ello contribuye el hecho de que existan ciertos conflictos por resolver y el comunismo permanezca inalterable en algunos regímenes políticos. Como resultado de estas diferencias, los conceptos de *regionalismo* y de *comunidad* son relativamente débiles en Asia-Pacífico comparados con la innegable adhesión que tales términos experimentan en Europa y América.

No obstante, se viene notando en los últimos años un interés renovado por el regionalismo en Asia-Pacífico en gran medida como

respuesta al afianzamiento de la Unión Europea y de la zona TLC. Lo que es más importante incluso, se percibe un reconocimiento cada vez mayor de la importancia económica y estratégica de esta región en el mundo de la posguerra fría que cuenta ya con la conclusión de la Ronda Uruguay. Inicialmente, Asia era percibida como un concepto geográfico parecido a Europa y a América. Sin embargo, el Este de Asia, aglutinando a Japón y las Nuevas Economías Industrializadas (NICs en siglas inglesas), entre la que figuran Corea del Sur, Taiwan, Hong-Kong y Singapur, ha sido la subregión con mayor crecimiento en la década 1986-1996. Puesto que esta misma tendencia de crecimiento económico comienza a extenderse por el sureste asiático y China, Asia como concepto geográfico está dando paso paulatinamente a «Asia» como una región de elevada dinamicidad económica. Cuando Nueva Zelanda, Australia, Canadá y los Estados Unidos se integraron en esta región a través de su adhesión a la APEC, la denominación «Asia-Pacífico» se convirtió en una combinación del Este de Asia, Oceanía y América de Norte y es hoy en día la región más amplia y el centro neurálgico de la economía y el desarrollo estratégico mundial, desplazando así en importancia al área Euro-Atlántica. Sin embargo, lo que todavía se echa en falta en esta región es una identidad política y cultural común.

Así, existen dos imperativos ciertamente divergentes con los que hemos de trabajar en el futuro desarrollo de Asia-Pacífico. Por un lado nos encontramos con el imperativo de índole política, que tiende hacia el nacionalismo, el equilibrio de poderes y el camaleónico concepto de soberanía nacional; factores todos ellos que amenazan con disgregar el consenso inter-estatal y han venido erosionando cualquier iniciativa surgida hasta la fecha referente a la puesta en funcionamiento de un sistema de seguridad colectiva. Por otra parte, vemos el imperativo económico que tiende hacia la interdependencia, las economías sin fronteras y el regionalismo aperturista, tal y como se pone de manifiesto en el lanzamiento de la APEC y en la profundización de los cauces inter-comunicativos de las corporaciones transnacionales y las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) que han venido prosperando en la zona durante la última década. En términos comparativos, el imperativo político es conducido por la acción gubernamental —«*state-driven*»— mientras que el imperativo económico es guiado por el impulso del mercado —«*market-driven*»—.

Para que Asia-Pacífico pueda llegar a un estadio de regionalismo puro y efectivo, sería pues necesario que el efecto dominó —«*spill over effect*» en terminología de Wessels— de los imperativos económicos prevaleciera en última instancia frente a los imperativos políticos. Paralelamente y en sentido opuesto, sin la canalización de un concepto de seguridad colectiva y unos valores compatibles,

será ciertamente difícil para esta región hacer brotar en ella un verdadero sentido de *comunidad*. La preeminencia de unos imperativos sobre los otros dependerá en gran medida de las políticas domésticas que aporten a la mesa de negociaciones las delegaciones de los *pesos pesados* de la región. A corto y medio plazo, el tenor y el impulso de penetración que genere el regionalismo será directamente proporcional al grado de compromiso y liderazgo adoptado por los Estados Unidos en el área (Inoguchi, 1997).

A la hora de intentar vertebrar una *comunidad regional*, podemos hacer referencia a dos estrategias de diferente cuño. Una de ellas sería la que pondría el acento en la creación de una Comunidad Asiática a través de una *segunda vuelta de tuerca* a los esfuerzos de *asianización* (Mearsheimer, 1996). Esta estrategia constituye un intento por galvanizar un grupo de países asiáticos autoindependientes sin necesidad de involucrar en el proceso a América ni a Oceanía; fomentando así la cooperación económica intra-asiática y los valores asiáticos diferenciables de los occidentales. Una gran mayoría de naciones de la ASEAN (2) y Malaysia en particular, así como China y algunos elementos nacionalistas nipones se adhieren a esta teoría con sincopado fervor, haciendo hincapié en una identidad asiática específica marcada por ciertos valores tradicionales y políticos.

Otra estrategia sería la de consolidar una Comunidad Pacífica, invitando al *Club Asiático* (Shtromas, 1997) a América y a Oceanía para mantener así lazos sólidos en los ámbitos de la economía y la seguridad entre el Este de Asia y estos dos continentes mencionados. Los defensores de esta escuela de pensamiento claman por la vertebración de una región más abierta, consolidada no ya solamente sobre una serie de intereses concertados sino sobre unos valores comunes que puedan compatibilizar con los principios del Derecho Internacional proclamados por organismos de

(2) ASEAN = Asociación de Naciones del Sureste Asiático, compuesta por Brunei, Indonesia, Malaysia, Filipinas, Singapur, Tailandia, Vietnam y próximamente Laos y Myanmar. Fundada en 1967 en Bangkok mediante la firma de la Declaración ASEAN conocida como la Declaración de Bangkok. A principios de los setenta no era considerada una organización totalmente efectiva, pero con la retirada de los EE.UU. de Vietnam, la ASEAN emergió como grupo regional capaz de favorecer los intereses de sus miembros. Su primera cumbre tuvo lugar en 1976, en Indonesia, donde se firmaron dos documentos: el Tratado de Amistad y Cooperación (también ratificado por Laos y Vietnam en 1992) y la Declaración Concord, dando directrices para las relaciones sociales, culturales y económicas. Es de destacar la cuarta cumbre en 1992, en Singapur, por la que se estableció un área de libre cambio, la AFTA, que debería entrar en vigor en el 2008. La ASEAN opera con cumbres, que a partir de 1992 son trianuales, formadas por los jefes de gobierno de los países miembros. Su Secretariado Permanente residió en Indonesia hasta 1993, fecha en que se trasladó a Malaysia.

ámbito internacional tales como la OMC y la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Una gran mayoría de los especialistas de EE. UU., Corea del Sur, Japón, Australia y Canadá sostienen la necesidad de implementar semejante estrategia, al tiempo que indican los beneficios innegables que conllevaría un acercamiento orgánico y efectivo entre el Este de Asia y América del Norte. Una vez que China se adhiera a la OMC, esta estrategia podría recibir su espaldarazo definitivo.

A pesar del riesgo que entraña incurrir en un estudio excesivamente simplista del asunto, debemos inferir cuatro observaciones generales imbricadas, a su vez, en cuatro grandes líneas de acción que marcarán la continuidad del *desarrollo sostenido* (Yosuke, 1996) en Asia-Pacífico.

En primer lugar, la mejor forma de denominar a la tendencia general hacia la cooperación económica en el área Asia-Pacífico es la de «regionalismo abierto» puesto que la mayoría de los países sostiene el principio de libertad de comercio e inversiones durante las cumbres de la APEC. Este foro flexible de diálogo político y económico fue el resultado de la Conferencia no-gubernamental de Cooperación Económica en el Pacífico (CCEP) creada en 1980 y que incluía a empresarios, académicos y funcionarios de las administraciones públicas. Esta es la razón por la que algunos grupos de cooperación a nivel sub-regional tales como el Área de Libre Comercio ASEAN (más conocida como AFTA en sus siglas inglesas), el Nordeste Asiático (NEA) y el área TLC puedan ahora encontrar una base política común para adaptar las estructuras y el funcionamiento de la APEC a los estándares jurídicos de la OMC.

En segundo lugar, el estado de la cooperación en materia de seguridad en Asia-Pacífico se sigue desarrollando sobre unas líneas de «regionalismo blando» puesto que su agenda, liderazgo, instituciones y los miembros que la secundan se encuentran todavía en una fase incipiente de diálogo estructurador (O'Brien, 1997). La única forma oficial de diálogo regional de seguridad es la ARF creada en Bangkok en julio de 1994. También se estableció un foro extra-oficial denominado Consejo de Cooperación en Seguridad en Asia-Pacífico (CCSAP) como «Segunda Alternativa» en junio de 1993 paralelamente a la celebración de seminarios y mesas redondas sobre temas de seguridad en Asia-Pacífico durante el último quinquenio.

En tercer lugar, para que el regionalismo pueda aplicarse con éxito en Asia-Pacífico, sería de esperar que se primaran los imperativos económicos por encima de los políticos —tendientes al nacionalismo de rancio cuño—. Semejante extremo estará en función de la capacidad de las naciones participantes en dicho concepto

para ponerse de acuerdo acerca de las dimensiones de la agenda, liderazgo, institucionalización y miembros que conformarán el nuevo sistema regionalista. Sin embargo, para consolidar una comunidad de seguridad, se debería desarrollar e incentivar un sentido de identidad regional para que los países que formasen parte en él pudieran compartir no sólo un elenco de intereses comunes sino una serie de valores compatibles.

En cuarto lugar, parece más recomendable construir una Comunidad del Pacífico que una Comunidad Asiática para así poder formar una alianza estable y duradera entre el Este de Asia y América en lo tocante a la seguridad, la interdependencia y la democracia. Para poder llevar semejante propósito a buen puerto, los Estados Unidos deberían continuar desarrollando su política de formación de alianzas para la seguridad con Japón y Corea del Sur a través de la compartimentación y posterior división de áreas de actuación acorde con las capacidades militares de cada uno de los socios; y China junto con Corea del Norte deberían estar igualmente incluidas en esta relación cooperativa en los campos de la seguridad regional y la interdependencia económica. Así, los Estados Unidos habrán de asumir su liderazgo en la promoción de un marco común de cooperación en el ámbito de la seguridad; al tiempo que Japón habrá de optar por un liderazgo en el terreno de la cooperación económica. Igualmente, Corea del Sur y los países integrantes de la ASEAN deberán proseguir sus políticas de establecimiento de canales de consulta y colaboración —«*bridge-building roles*»— entre estas grandes potencias y otras naciones con capacidades estructurales más modestas, así como entre las economías de mercado y las economías planificadas.

La cooperación económica: una muestra de «regionalismo abierto»

En general, la dirección que debe adoptar la cooperación económica en Asia-Pacífico transcurre por los senderos de un regionalismo abierto; dado que está siendo guiada en gran medida por unas bases neo-liberales, sustentadas a su vez por economías de mercado —si bien sus promotores podrían clasificarse todavía como países mercantilistas—. Por definición, el regionalismo abierto se muestra consistente con principios tales como la no-discriminación y la adhesión a las cláusulas de reciprocidad comercial. La viabilidad de semejantes principios dependerá de si las relaciones de Asia con respecto a América, y muy especialmente aquellas que permeabilizan los intercambios entre Japón y los Estados Unidos, pueden seguir desarrollándose sin la existencia de elementos tendentes a la confrontación directa. Hasta tanto los imperativos económicos dominen a los de índole política, la coopera-

ción económica podrá transcurrir por los cauces de una vía indisoluble de circunvalación trans-Pacífica (Akira, 1997) en lugar de adoptar la forma de bloques disgregados los unos de los otros que conlleven la formación de un bloque asiático autónomo.

En términos generales, podemos hablar de dos versiones diferenciadas de cooperación económica que compiten en el área de Asia-Pacífico. La primera versión cristaliza con la idea de una Nueva Comunidad Asiática (NAC), que comprendería exclusivamente a los países asiáticos y por tanto dejaría al margen del proceso integrador a los Estados Unidos y a Oceanía. La propuesta del Primer Ministro de Malaisia, Mahatir Mohamad, para la creación del Grupo Económico del Sureste Asiático/ Junta (EAEG/C) (3) sintoniza a la perfección con esta corriente de opinión. Otra versión sería la que clama por una Nueva Comunidad del Pacífico (NCP) de intereses y valores comunes tal y como es percibida por Clinton, combinando de esta forma las necesidades del Este de Asia y las del área del TLC. Japón, como superpotencia económica y como miembro asiático del Grupo de los Siete (G-7) posee la llave maestra que decidirá cual de las dos versiones, ahora en permanente disputa, habrá de ser la que impere.

Asia continúa siendo la región con el crecimiento económico más dinámico del mundo —en términos de su PIB y de su balanza comercial sostenida—. Japón fue el país pionero en conducir a sus vecinos asiáticos por la senda del *crecimiento productivo* durante las últimas tres décadas, configurándose así como un prototipo de Estado capitalista en constante desarrollo en la década de los sesenta. Más tarde, le siguieron los «cuatro dragones» asiáticos —Corea del Sur, Taiwan, Hong-Kong y Singapur— en los setenta. Escalonadamente, la ASEAN aparecía en escena como el grupo de países «autodidactas» en economía que a lo largo del decenio 1979-1989 se hacía eco de la importancia de guiar a sus economías por la ruta de la industrialización. Igualmente, China y Vietnam han venido emulando a estos últimos —Vietnam ya es miembro de

(3) EAEG/C = Grupo Económico del sureste Asiático/Junta. Iniciativa sugerida por Malaisia entre marzo y julio de 1991 ante una reunión de ministros de la ASEAN. En un principio, los Estados miembros propuestos fueron los pertenecientes a la ASEAN junto con la República Popular de China, Hong-Kong, Corea del Sur y Taiwan. En octubre de 1993, el nombre fue cambiado por el de EAEC, *East Asia Economic Caucus*, de forma que se reducía el grado de institucionalización y se ampliaba el marco geográfico a otros países como EE.UU., Australia, Canadá y Nueva Zelanda. De esta forma se imposibilitaba la creación de un bloque comercial exclusivamente asiático, siendo EE.UU. quien tomó las principales iniciativas para evitar la constitución de dicho bloque. Por otro lado, entre los países asiáticos, principalmente Singapur, se mantenía la reticencia a considerar a Japón como líder del grupo. A diferencia de la APEC, que abarca una zona de actuación más amplia, esta organización surgió para proteger los intereses asiáticos.

pleno derecho de la ASEAN— al orientar su desarrollo económico hacia las exportaciones, intentando de esta manera llegar al ideal arquetípico de un «Estado socialista en desarrollo», al menos en lo tocante al ámbito de la economía de manual aunque teniendo especial cuidado de no transformar de manera drástica sus regímenes comunistas unipartidistas. Solamente Corea del Norte se resiste a hacer suya esta ola de transformaciones y a abrazar siquiera tímidamente la política de «puertas abiertas» apadrinada por los otros países del área.

Bien es cierto que el «*milagro asiático*» no es ni mucho menos un mito, sino una realidad palpable que se ha venido conformando gracias a una serie de variables bien aplicadas a la ecuación del éxito nacional: mecanismos de mercado eficientes, políticas macroeconómicas pragmáticas conducentes a que la ciudadanía se diera cuenta de la importancia del ahorro nacional y de las inversiones y la habilidad de cada gobierno para guiar la buena marcha del proceso. Tampoco podemos señalar que la idea de una Comunidad del Pacífico sea ni mucho menos producto de la mitología, dado que la APEC empieza a hacer progresos importantes en semejante dirección, tal y como se puso de manifiesto en la *Declaración de Bogor* durante la cumbre de 1994 que clamaba por una liberalización total de los intercambios comerciales del área en el año 2020.

Lo que parece mostrar un talante verdaderamente innovador en este dinamismo asiático al que hacemos referencia es el rápido crecimiento de los intercambios de productos y servicios así como de las inversiones intra-asiáticas, que hoy en día alcanzan cotas cercanas al 45% del total, como resultado del crecimiento económico continuo y de la marcada interacción entre los países asiáticos. De hecho, el crecimiento económico está siendo impulsado en gran medida por el constante flujo en los intercambios comerciales y las inversiones en el mismo corazón del Este de Asia. Las reformas que están siendo llevadas a cabo por la República Popular de China y muy en particular por su política de *puertas abiertas*, están acelerando el camino hacia la integración económica en toda Asia, al tiempo que generan nuevas fuentes de exportación e importación para el resto de sus socios. El PIB de Asia alcanza hoy en día prácticamente un tercio del total mundial y crece un 7% anualmente. Paralelamente, la capacidad de ahorro que potencian la mayoría de las economías asiáticas se sitúa en torno al 30% de su PIB y sus ganancias por venta de bienes de capital ascienden a más de dos quintas partes de sus reservas nacionales. Taiwan, por ejemplo, ostenta el segundo lugar mundial en reservas de capital extranjero —recaudadas en su mayoría por la política de retro-alimentación de las inversiones extranjeras en el país y los beneficios capitalizados a través de un mercado de trabajo con patente flexibi-

lidad—, mientras que la mayoría de los países occidentales —incluyendo los Estados Unidos— continúan siendo importadores netos de capital. Lo que todavía es más importante, en 1992 el volumen de intercambios comerciales intra-asiáticos excedía ya al del flujo trans-Pacífico.

Este robustecimiento económico ha movilizó a sectores de la vida política y social de los países de la zona para crear una Comunidad Asiática autosuficiente. La política comercial de la Administración de Clinton y su insistencia en incluir cantidades exactas de los productos y servicios que deberían intercambiarse una y otra parte en las negociaciones con Japón, así como la extensiva utilización de las denominadas *cláusulas democráticas* (respecto a los derechos humanos y las libertades fundamentales), la aplicación rigurosa de los estándares en medio ambiente y comercio —cláusulas *anti-dumping* por doquier— han aupado aún más a aquellos defensores de las naciones asiáticas en el fomento y posterior puesta en práctica de una concepción excluyente de «Asia para los asiáticos». Por ejemplo, y haciéndonos eco de las palabras del que fuera Primer Ministro de Australia, Paul Keating, «estas comunidades no muestran demasiado interés por las tácticas de Washington utilizando un martillo de picar cemento para partir una simple nuez». Así, la mayoría de los países de la ASEAN y China en particular tienden a abrazar esta visión para contrarrestar lo que consideran son los intentos «algo ingenuos» de Washington interfiriendo en sus políticas domésticas y practicando un comercio *teledirigido* por el Capitolio.

El declive relativo del mercado americano con respecto a las exportaciones del Este asiático así como la evidente tendencia por parte de Washington de su defensa a ultranza de los *valores americanos*, ha venido creando un cierto estrangulamiento en las relaciones americano-asiáticas durante los siete primeros años de la década de los noventa. Tal y como Winston Lord, el que fuera adjunto al secretario de Estado para el Este de Asia y el Pacífico, anunciaba en 1996, «el estilo en que Washington conducía su política exterior con respecto de Asia en favor de sus prioridades nacionales, coadyuvaba indirectamente a que los asiáticos buscasen también una identidad asiática en el ámbito de la integración económica». Como resultado, incluso en Tokio se empieza a hacer uso extensivo de una frase: «Huye de Occidente y vuelve a Asia».

Toda esta retórica acerca de la *re-asianización* nos lleva ineludiblemente a visualizar unos contornos claros de políticas nacionales emergentes tendentes a la «des-occidentalización» y por ende, a la «des-americanización» del continente. Por el contrario, los Estados Unidos se han mostrado entusiastas a la hora de defender la idea de una Comunidad del Pacífico combinando el Este de Asia y Nortea-

mérica. Cuando Clinton proponía una «Nueva Comunidad del Pacífico» en su alocución en la Universidad de Waseda en julio de 1993, su prioridad económica predominante era la de fomentar una asociación más sólida con Japón e incrementar de esta forma el margen de penetración de los productos y servicios norteamericanos en Asia. El ex secretario de Estado Warren M. Christopher (4) se refería entonces a la «primacía de Asia» que EE. UU. consideraba como precursora de su política exterior futura. Así Christopher hacía hincapié en la importancia de Asia para los intereses económicos y en materia de seguridad estadounidenses en la centuria por venir. Después de que el Congreso norteamericano aprobara la ley de la creación del TLC días antes de la celebración de la quinta cumbre de la APEC en Seattle en noviembre de 1993, Clinton esponsorizaba al tiempo una reunión informal con diversos líderes políticos asiáticos. Igualmente, estas reuniones ayudaron a Clinton a persuadir a los mandatarios europeos para que aprobaran las últimas resoluciones de la Ronda de Uruguay antes del 15 de diciembre de 1993. Así pues, los Estados Unidos han liderado los primeros pasos tendentes a la construcción de una Comunidad del Pacífico que sea compatible con los principios del librecomercio, al tiempo que han venido impulsando una relación de *interdependencia económica trans-pacífica* que transcurra por cauces paralelos a los del reforzamiento de unas relaciones estables en el terreno de la seguridad con Japón y Corea del Sur.

Corea del Sur, Australia y Canadá defienden esta visión del Pacífico como centro de una cooperación económica reforzada no solamente porque los Estados Unidos constituyen su *paraguas protector* más fiable en el ámbito de la seguridad y la defensa colectiva, sino también porque Washington encarna todavía el mercado más amplio y abierto para sus exportaciones. De hecho, Australia y Corea del Sur tomaron la iniciativa al instaurar la CCEP en 1980; y jugando un papel relevante en el lanzamiento de la APEC en 1989. Corea del Sur, en particular, ejerció como mediador en la admisión de China, Taiwan y Hong-Kong en el marco institucional de la APEC durante la celebración del tercer foro en Seúl en noviembre de 1991.

(4) El 23 de enero de 1997, tomaba posesión de su cargo Madeleine Albright como secretaria de Estado. Strobe Talbot continúa como secretario adjunto, aunque el «número tres» es el diplomático más prestigioso del país: Thomas Pickering, antiguo embajador en España, en Naciones Unidas y en Moscú. Stanley Roth es ahora secretario de Estado adjunto para Asia y el Pacífico. Igualmente, el nuevo titular del Departamento de Defensa, William Cohen, prometía «dar nuevo peso a nuestra relación de seguridad en la región de Asia y el Pacífico, extendiendo nuestros compromisos». Cohen afirmaba que «con el traslado del centro de gravedad de la economía mundial al Pacífico, nuestra creciente integración económica con las economías dinámicas de Asia ha creado grandes oportunidades para los empresarios y trabajadores norteamericanos».

Igualmente Japón parece estar dispuesto a cambiar estas orientaciones. Tokio se ha mostrado algo ambivalente al respecto, prefiriendo una consecución de la cooperación inter-estatal algo más lenta y una forma más relajada de regionalismo económico por miedo a que un cambio drástico en su estrategia de acercamiento a los ideales de Washington pudiera generar un cierto rechazo con respecto a las posiciones de la ASEAN y de China, donde ha ido dejando un amplio lastre en inversiones a lo largo de los años, al tiempo que ha venido considerando que al mostrar de forma menos visible su entusiasmo con respecto a las políticas de Washington, podría obligar a su socio de la otra orilla del Pacífico a abrir con más celeridad sus mercados nacionales. Japón intenta jugar con diplomacia la baza de una política compatible de cooperación con los Estados Unidos, por un lado, y de integración con los países de la ASEAN y China, por el otro. Más aún, Japón exporta en la actualidad un tercio más de sus productos a Asia que a América, al tiempo que una quinta parte de sus inversiones de capital se concentran en países de Asia. En términos netos, la economía nipona representa casi dos terceras partes de la totalidad de la economía asiática excluyendo al «*dragón aletargado*» (China). Al ser el mayor proveedor de exportaciones, ayuda al desarrollo, capital y tecnología de la región; el poder económico de Japón se muestra como una pieza clave capaz de influir de forma decisiva —si no de «guiar»— el porte que tomará el regionalismo económico futuro en Asia-Pacífico. Durante la reunión de la APEC en Osaka en noviembre de 1995, Japón lideró el compromiso al que se llegó entre las delegaciones asiáticas y la de Estados Unidos para conseguir la apertura definitiva del comercio agrícola y de las inversiones al convencer a sus socios de que debían incrementar sus esfuerzos para reducir las tarifas así como para que despejaran otro tipo de barreras comerciales —nominalmente, cuotas y denominaciones de origen—.

¿Pueden prevalecer los imperativos económicos por encima de los condicionantes políticos?

Lo cierto es que los ámbitos de la economía y de la seguridad parecen convertirse en un elemento indisociable, en el sentido de que uno no puede existir sin el otro. Bajo las condiciones en las que hemos venido estudiando el regionalismo en el área del Asia-Pacífico, parece muy recomendable que los intereses económicos —conducentes a una interdependencia— deban prevalecer por encima de los condicionantes de índole puramente política —tendientes al nacionalismo autodestructor—. Así la imagen *liberal* en las relaciones internacionales —como disciplina— deberá predominar respecto de una imagen *realista*, bajo la presunción de que la liberalización económica pueda —y *de facto* lo consiga— moderar

cualquier intento de confrontación militar y se muestre por tanto como la piedra de toque de una *liberalización política* y de la consecución de la paz en toda la región. Dicho de otra forma, la paz y la estabilidad son elementos de crucial importancia para la puesta en práctica de un marco común de prosperidad económica. Por lo tanto, necesitan ser dos bienes *complementarios* y no *sustitutivos*.

Al mismo tiempo, han de cubrirse los abismales surcos generados por las diferencias existentes entre los imperativos *asiáticos* y los del *Pacífico* para llegar a la consecución de una comunidad de intereses que promueva iniciativas más globales y que conserven como Norte el Pacífico. Sin embargo, hemos de señalar que los imperativos que habrán de prevalecer a la hora de fomentar el regionalismo, dependerán del grado de compromiso al que puedan llegar los países participantes con respecto a la formación de las prioridades y su posterior plasmación por escrito en el orden del día, el liderazgo —quién y cómo se habrá de ejercitar— la institucionalización y los miembros que se podrán incluir en el mismo.

Agenda

No existe ningún tipo de consenso con respecto a los puntos que deben ser discutidos en el seno de la APEC o las prioridades sobre las que el FRA habrá de buscar un consenso mayoritario. Al crear una agenda con un contenido *concreto* que trascienda la pura generalidad se están fomentando, no obstante, ciertas discrepancias entre los participantes —a pesar de que la Reunión de Funcionarios de Alto Nivel desarrolla la labor, en tanto que «célula de prospección» del FRA, de intentar crear una agenda de trabajo unitaria en la celebración de este tipo de foros de debate—. Por si ello no representara ya un camino árduo de negociaciones y compromisos, los Estados Unidos se empeñan en incluir en dicha agenda temas conflictivos tales como los derechos humanos, los principios que deben prevalecer en el mercado laboral, la protección del medio ambiente y la política de competencia. Enfrente, encontramos a sus socios de la ASEAN negándose en rotundo a discutir semejantes temas. Igualmente, parece inevitable el que estos foros muestren algunos puntos de su agenda que se solapen los unos con los otros. Por ejemplo, las cuestiones relativas a los recursos marítimos y la cooperación en el ámbito del medio ambiente que se discuten en la APEC son también considerados como «temas no-convencionales de la seguridad» que pueden fácilmente ser discutidos en el seno del Foro Regional ASEAN.

En líneas generales, resulta más fácil para los participantes el compartir una *agenda económica* común antes que una *política*.

Esta es una de las razones por las que la economía debe prevalecer frente a la política. En lo referente a los temas relacionados con la seguridad, no se pueden ignorar los intereses de las partes que estén directamente implicadas en un conflicto determinado, así como las prioridades estratégicas de los grandes poderes. Es por ello conveniente tender un puente de enlace permanente entre el Noreste de Asia y el sureste asiático, entre el Este de Asia y Norteamérica mediante la promoción de la cooperación regional. Sin embargo, semejante objetivo parece difícil de alcanzar sin la existencia de un liderazgo y una hegemonía claramente diferenciados.

Liderazgo

El tema de quién debería de asumir el liderazgo y el control de la agenda es otro de los puntos difíciles del debate. Sin embargo, resulta esencial a la hora de crear una cooperación real entre todos los países. Australia y Corea del Sur, cuando consideraron seriamente el fortalecimiento de la APEC como organización de ámbito regional, pretendían asumir a un tiempo un papel destacado en su seno. No obstante, fue a partir de 1993 cuando Clinton decidió tomar las riendas de un liderazgo activo. Paralelamente, en lo tocante al FRA, fue la ASEAN la que desde el principio quiso asumir el control de su agenda y el liderazgo. Los Estados Unidos y Japón se han mostrado reticentes a la hora de asumir el liderazgo esgrimiendo que otros países más pequeños tendrían miedo de ser engullidos por la dominación de estas dos potencias. A tenor de la experiencia ganada hasta la fecha, parece difícil afirmar que la regionalización económica pueda edificarse sin la cimentación aportada por el liderazgo de Japón, dado que este país representa todavía la *voz de la conciencia económica* en la región. Tampoco parece posible para el regionalismo en el ámbito de la seguridad el llevar a cabo ningún progreso concreto en el seno del FRA sin el liderazgo americano o, incluso, desarrollar un diálogo permanente en temas de seguridad en la región del noreste de Asia sin el liderazgo de Beijing (muy especialmente, en lo que concierne al problema de Corea del Norte) (5).

Mientras se ponga en funcionamiento un sistema de *equilibrio de poderes* sin que los Estados posean una percepción común de

(5) Beijing es, junto con Washington, el único actor capaz de persuadir a Corea del Norte para que reconozca el Acuerdo de Armisticio entre ambas Coreas. Pyongyang no reconoce semejante acuerdo jurídico, para forzar así una negociación directa con Estados Unidos. Por lo tanto, existe un riesgo creciente de que el régimen de Kim Jong II (Corea del Norte) se derrumbe como consecuencia de la crisis económica y la penuria de alimentos derivada de las inundaciones de 1995.

las posibles amenazas que les acechan o sin el concurso de unos valores políticos compatibles, no será posible llegar ni a un escenario practicable de *concierto de poderes* ni a uno de *seguridad colectiva*. Lo que sí parece posible es alcanzar un *liderazgo pluralista* que pueda marcar la dirección a seguir en la consecución de una cooperación regional. Bajo esta perspectiva, es inevitable tanto para los EE.UU. como para Japón o China, así como para otros actores, compartir el liderazgo a la hora de resolver las controversias que puedan cernirse en el horizonte del siglo XXI.

Es tiempo de que las otras naciones acepten esta realidad así como la necesidad de que los Estados Unidos y Japón en particular compartan una división de papeles a desempeñar para que Tokio ejerza un liderazgo económico constructivo y Washington desempeñe su cuota de liderazgo correspondiente a la hora de generar una auténtica estructura de seguridad conducente a la paz y la estabilidad de la región de Asia-Pacífico. De hecho, los temas de la seguridad no pueden resolverse sin la participación activa e *interactiva* de las grandes potencias. Así, en el noreste de Asia se espera que China desarrolle ahora un *papel positivo* para persuadir a Corea del Norte de que abandone sus ambiciones nucleares, ya que los EE. UU. han venido aplicando desde hace ya algunos meses una política de coordinación condicionada —«*conditional engagement*»— respecto de China. Sólo cuando Beijing decida hacer uso de su influencia de forma constructiva sobre el régimen norcoreano, Pyongyang cambiará el rumbo de sus acciones en política exterior y primará los imperativos económicos y la cooperación regional, tal y como Vietnam viene haciendo desde 1991.

Institucionalización

Respecto al nivel de institucionalización, la ASEAN muestra una tendencia hacia el mantenimiento de relaciones *a bajo nivel*, mientras que Australia, Canadá, los Estados Unidos y Corea del Sur prefieren fomentar unas conversaciones de *alto nivel* y mayor calado político, al tiempo que invocan una necesidad patente de tener un Secretariado y un sistema de consultas entre ellos más estructurado. Así, la APEC podría constituirse de forma gradual en un cuerpo similar a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) a medida que llegue a desarrollar no ya un mero sistema de consultas, sino también una coordinación activa de sus políticas macroeconómicas. Sus reuniones anuales podrían, de esta manera, desarrollarse antes que las del G-7 para poder llegar a formular ciertos principios de acción común que se utilicen en otros foros de debate en los que Japón, los Estados Unidos y Canadá pudieran representar a la totalidad de la APEC. Sin embargo, parece evidente que serán necesarios algunos años y no

pocas muestras de voluntad política para que tanto la APEC como el FRA puedan llegar a institucionalizar un sistema de *consenso coherente*. De la misma forma y en lo que atañe a la cooperación en materia de seguridad, sería interesante vertebrar una *segunda vía* (Shtromas, 1996) para mantener a China y a Corea del Norte como miembros activos de un diálogo estructurado y generar así ideas más originales para elevar el nivel de los oficiales y funcionarios que participen en las reuniones del noreste de Asia.

Miembros e identidades

Así pues, el punto anterior está íntimamente ligado a la resolución de la cuestión de los miembros que habrán de incluirse en cada una de las organizaciones. Ahora que los Estados Unidos, Japón y la Federación Rusa han decidido apoyar el regionalismo, es necesario que China y Corea del Norte compartan igualmente esta perspectiva para salvaguardar sus propios intereses nacionales. También irá igualmente en beneficio de ambos, el Este de Asia y América, la vertebración rigurosa de una *identidad* en Asia-Pacífico que dote a estos países de una base de apoyo común y los libre de divisiones innecesarias. Paralelamente, en lo tocante a la cooperación regional en los ámbitos de la seguridad y la economía, sería preferible adoptar una posición de «globalismo en el Pacífico» antes que suscribir las doctrinas más emotivas y nacionalistas de integrar «Asia para los asiáticos».

No podemos olvidar que EE.UU. constituyen todavía el mercado más absorbente para las exportaciones del Este de Asia y la única potencia que puede mantener la paz y la estabilidad sin ningún tipo de ambiciones territoriales. La mayoría de los participantes en la reunión de Kuala Lumpur en mayo de 1994 se dieron cuenta de esta realidad al tiempo que dejaron constancia de la importancia de mantener una *identidad del Pacífico* que facilitara el regionalismo, dado que cualquier concepción de Asia sin un vínculo con el Pacífico podría no resultar tan próspera o segura como lo fuera en tiempos pretéritos. En el mundo de la post-guerra fría, la política exterior de muchos países está siendo dirigida por las diferentes políticas nacionales y, especialmente, por la economía. Así, la decisión de Clinton de desvincular el comercio del *condicionante* de los derechos humanos (a pesar de parecer algo sesgada y oportunista si comparamos las relaciones EE.UU.-China con las de EE.UU.-Cuba) también da buena cuenta de esta tendencia general. Mientras esta primacía de la economía siga presidiendo las relaciones internacionales (la llamada «diplomacia económica» de Kissinger), parece que podremos albergar esperanzas para que el regionalismo pueda cristalizar finalmente en Asia-Pacífico.

Para facilitar la consecución del tan esperado regionalismo en Asia-Pacífico, los Estados Unidos, Japón, Corea del Sur así como otros colaboradores necesitan desarrollar esfuerzos coordinados para construir una Comunidad del Asia-Pacífico que tienda a reforzar el *asociacionismo* en los ámbitos de la seguridad, la interdependencia y los valores democráticos. Por tanto, es imprescindible que los Estados Unidos y Japón apoyen con decisión su alianza bilateral en el terreno de la seguridad y que mantengan su asociación económica sobre unas bases sólidas e inquebrantables. Igual de importante resulta que los Estados Unidos y China cooperen en la estabilidad y en la interdependencia regional. Corea del Sur y las naciones de las ASEAN deberían continuar jugando un papel de *punte* entre los dos gigantes y entre China y otros actores, dado que las naciones del sureste asiático parecen reticentes a la hora de decantarse por su inclusión en alguno de los dos bloques: China o los EE.UU.

Al llevar a cabo las premisas indicadas anteriormente, las naciones de Asia-Pacífico se enfrentan con una serie de retos importantes. En primer lugar, han de seguir trabajando para mantener a los efectivos militares de Estados Unidos asociados con Asia mediante la firma, adhesión y posterior ratificación por el Congreso norteamericano de diversos tratados en la materia. También han de consensuar una estrategia común para equilibrar las ambiciones de China al intentar llegar a la hegemonía de la región, así como para minimizar las intenciones de Corea del Norte de desarrollar su propio arsenal nuclear *disuasorio* y para establecer un camino pacífico que lleve hacia la unificación no traumática (Ebeling, 1997) de las dos Coreas (sobre todo vislumbrando un posible escenario en el que la economía norcoreana llegue al colapso). En caso de que ninguna de estos escenarios positivistas lleguen a desarrollarse, sería necesario preparar algunos planes alternativos —los denominados «*contingency plans*»— como parte integrante de sus actividades de control de crisis —«*crisis management activities*»—. Así, sería necesaria una estrecha cooperación entre la República de Corea del Sur y Japón para convencer a Estados Unidos de su papel primordial al solicitar a Corea del Sur una mayor transparencia en su nuclearización (algunos autores hablan incluso de «desnuclearización activa»). En lo tocante a Corea del Sur, este país no puede proveer con una asistencia económica masiva a su hermana norteaña (Pae Jae-schick, 1996) a menos que Corea del Norte esté realmente dispuesta a entablar negociaciones para la consecución de una paz duradera y quiera abandonar su política de fabricación y almacenamiento de armas nucleares, aceptando así inspecciones transparentes de las naves que presuntamente ha estado edificando en los últimos cinco años. Parece evidente que redundará en bene-

ficio de Corea del Sur el que el régimen norcoreano llegue a un «aterizaje suave» —«*soft-landing*»— al establecer su agenda de transformaciones político-militares, si bien Seúl debería estar igualmente preparada para un desenlace menos halagüeño.

El papel de Corea del Sur respecto a una futura cooperación regional es una cuestión que debe ser tratada por separado. A pesar de que Corea del Sur no podría adherirse al TLC de inmediato, podría ser interesante que Seúl se esforzara por forjar algún tipo de asociación mutuamente beneficiosa entre las economías del noreste asiático y la zona del TLC. Al intentar integrar China, Vietnam y Corea del Norte en los canales de cooperación e interdependencia del Este de Asia, Corea del Sur podría ejercer un papel de mediador ofreciendo pues su experiencia, capital corporativo y tecnología punta.

Así, parece más interesante consolidar una Comunidad de Asia-Pacífico para llegar a alcanzar una seguridad y una interdependencia. Semejante concepto es importante no sólo para anclar el ejército estadounidense y el Pentágono en Asia, sino también a la hora de integrar a China en el proceso, para que los imperativos de índole económica puedan prevalecer sobre cualquier otro condicionante. El futuro de Asia puede depender del futuro de China, dado que no existe ninguna duda acerca de que China será la primera potencia del siglo XXI. Sin embargo, el futuro de Asia depende igualmente no de lo poderosa que sea la China del año 2000, sino de en *qué tipo* de potencia se convierta durante los próximos ocho o diez años. Lo cierto es que una China descentralizada con una economía en rápido crecimiento será menos hegemónica y amenazante que una China férreamente centralizada y autocrática.

Para que el regionalismo pueda tener éxito, China deberá jugar un papel constructivo. Paul M. Evans, al referirse al estado actual de la cooperación multilateral y al papel desempeñado por China al respecto, decía: «Por el momento, el objetivo de los arquitectos del proceso multilateral es el de desarrollar un *proceso débil* que conlleve al diálogo y la consulta permanente, antes que crear una *organización fuerte* para la resolución de futuros conflictos. Una activa participación de Beijing en este proceso no sólo llevaría a la total integración de China en la región sino que serviría como *medida creadora de confianza* —“*confidence-building measure*”—». Pocos dudan de que es mejor hablar *con* China que hablar *de* China. Si bien, en el supuesto de que Beijing no quisiera participar en dicho proceso integrador, éste seguiría sin su concurso. Y si China fuera a hacer uso de la fuerza contra uno o más de sus vecinos, lo que es hoy un proceso de inclusión y compenetración regional, podría convertirse en una coalición extra-oficial o, incluso, en un mecanismo vertebrado de defensa colectiva».

Lo cierto es que, por el momento, sólo los Estados Unidos pueden ejercer un papel de liderazgo activo a la hora de incorporar a China en el proceso y al construir una coalición que contrarreste al gigante asiático en el supuesto de que éste se niegue a jugar la partida integradora según las mismas reglas y principios de Derecho Internacional por las que se guían otros jugadores. Por lo tanto, una Comunidad de Asia-Pacífico sería factible si y sólo si China coopera con los Estados Unidos, Japón, Corea del Sur, la ASEAN y otros actores en la consecución de la paz, la interdependencia y la completa democratización de la región.
