

LAS RELACIONES EXTERIORES DE ASEAN Y AMÉRICA LATINA EN EL MARCO DE LA POST-GUERRA FRÍA

MANFRED WILHELMY *

(Segunda Parte)

En la primera parte de este artículo, publicada en el Vol. XIV 1-2, 1992 de esta Revista, se examinó el conjunto de mecanismos multilaterales en que participan los países de ASEAN, en el contexto de su interés por incrementar su gravitación internacional especialmente en el ámbito de la Cuenca del Pacífico. Esta segunda parte del artículo presenta análisis sucesivos de las relaciones exteriores del grupo de países que integran ASEAN con Estados Unidos, Europa Occidental, Japón y China. El examen de estas relaciones revela la creciente incidencia de los temas económicos, cuyo tratamiento se ve favorecido por los logros políticos de ASEAN, aunque los resultados concretos en términos de mejores condiciones de acceso a mercados, mayores niveles de inversión, etc., siguen siendo modestos. Al mismo tiempo, en el escenario regional post-Guerra Fría aparecen nuevos motivos de preocupación, especialmente en relación con la creciente gravitación geopolítica de China hacia el sudeste asiático. Frente a este conjunto complejo de relaciones y temas, las políticas exteriores latinoamericanas muestran un perfil de menor diversificación entre polos de orientación externa.

* PhD, Universidad de Princeton, EE.UU. Profesor del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

III.- Relaciones Bilaterales entre ASEAN y sus Principales Interlocutores

1.- ASEAN- ESTADOS UNIDOS

Intereses Político-estratégicos

En su concepción original, ASEAN es esencialmente una organización de carácter económico, cuya función primordial es promover la cooperación intrarregional como paso imprescindible para proyectarse al escenario internacional.⁵¹ El logro de un desarrollo «integral, autosostenido e independiente» es el objetivo estipulado en la Declaración de 1967 que instituyó a ASEAN.⁵² A lo largo de nuestro análisis, sin embargo, queda establecido que ASEAN exhibe mejores resultados en el plano geoestratégico y diplomático: congelando los potenciales conflictos intra y extra regionales. No es de extrañar, entonces, que consideraciones geoestratégicas fundamenten la relación entre ASEAN y los Estados Unidos. A lo largo de sus 25 años, el leit motiv de la diplomacia colectiva de la Asociación ha sido mantener una importante presencia política y militar de los EE.UU. en el área, aún sin reconocer la seguridad como una materia de competencia de ASEAN.⁵³

La independencia política de gran parte de las naciones integrantes de ASEAN -en especial Malasia, Singapur e Indonesia- estuvo marcada por la amenaza, real o percibida, de la insurrección de guerrillas comunistas. En los tres países mencionados, además, el conflicto político se agudizó a consecuencia de sus repercusiones en un tejido social debilitado por la frágil y potencialmente hostil convivencia de grupos étnicos dispares. Por ello, el conflicto Este-Oeste tuvo peculiares proyecciones en el Sudeste asiático, ligando la contención de la URSS y

51 Como ha sido destacado por Ronald Palmer, Thomas Reckford, Manfred Mols y Evamaría Berg, el concepto de *national resilience*es en efecto constituyente a la racionalidad de ASEAN. Ver, Ronald Palmer y Thomas Reckford, *Building ASEAN. 20 years of Southeast Asian Cooperation*, New York, Praeger, 1987; Manfred Mols, «Regionalism in Latin America and South-East Asia», *Aussen Politik*, Vol. 39, 3/88, 3rd Quarter, 1988, pp. 278-293 y Eva María Berg, «Entwicklung und Stabilität. «National und Regional Resilience» als Entwicklungformel in Sudostasien der ASEAN-Staaten», en Manfred Mols y Peter Birle, eds., *Entwicklungsdiskussion und Entwicklungspraxis in Lateinamerika, Sudostasien und Indien*, Munster, Lit., pp. 177-208.

52 Declaración de Bangkok, recopilación de documentos oficiales de ASEAN, Jakarta.

53 Ver Robert O. Tilman, *Southeast Asia and the Enemy Beyond. ASEAN Perceptions of External Threats*, Boulder y Londres, Westview Press, 1987, pp. 125-147.

China a la preservación de precarios equilibrios sociales internos.⁵⁴ En este cuadro, y dado que no existía otra potencia regional aliada con la capacidad política y militar de imponer su hegemonía en el sistema regional de seguridad, los Estados Unidos estaban llamados a desempeñar el papel central en la contención de la URSS y China.

Las percepciones de inseguridad entre los gobernantes de ASEAN, sin embargo, no estaban alimentadas exclusivamente por el poderío de la URSS y de China en la década del 60 y hasta los años 80, sino que además incluyen constantes dudas respecto al grado real de compromiso de Washington con el área Asia-Pacífico. En el terreno militar y diplomático, estas dudas alcanzaron niveles críticos luego de la retirada de las tropas norteamericanas de Vietnam y el posterior recrudecimiento e internacionalización de la guerra civil de Camboya.

La presencia militar de los EE.UU. en la región se estructuró, luego de Vietnam, a partir de los acuerdos de cooperación suscritos por los EE.UU. con las naciones aliadas. Filipinas, país ligado a los Estados Unidos por un tratado de seguridad, fue la piedra angular de la estrategia norteamericana, hospedando a las bases aéreas y navales de Subic Bay y de Clark en Filipinas, las mayores instalaciones militares que esta potencia tuvo en Asia. Las relaciones entre ambos países, cargadas de connotaciones históricas por haber sido Filipinas colonia de los EE.UU., han sufrido, sin embargo, los embates de intereses encontrados en el curso de los últimos 25 años.⁵⁵ En el marco de la diplomacia colectiva de ASEAN ante los EE.UU., el principal de éstos ha sido el tema de la desnuclearización de la zona y los intentos de los países de ASEAN de establecer un área de paz, libertad y neutralidad, erradicando la presencia

54 En Malasia e Indonesia, la amenaza de la insurrección comunista agudizó la desconfianza de los bumiputras y de los javaneses hacia la impermeable minoría china. Las élites locales temían que éstas guardasen lealtad a Beijing y fuesen la quinta columna de la revolución en el Sudeste asiático. Ver: Lieberthal, Kenneth, «Implications of China's Political Situation on ASEAN», en Joyce Kallgren, Nordin Sopiee y Soedjati Djwandono, eds., *ASEAN and China: An Evolving Relationship*, Berkeley, Institute of East Asian Studies, University of California, 1988, pp. 3-21, y en el mismo libro a Chan Ngor Chong, «PRC Policy on the Overseas Chinese», pp. 125-146.

55 El punto más bajo se alcanzó bajo el gobierno de Carter. Un cientista político singapurés afirmaba en esa época: «For the ASEAN countries, the conclusion is clear. First, the possibility of an active military presence by the United States can be discounted. The American leadership has not been shown to be extremely positive to other crisis such as the hostage issue in Teheran or the current invasion of Afghanistan by the Soviet troops. The best the ASEAN countries can hope for would be exhortations, the mobilization of world opinion and an increase in military aid and credit sales», Chee-Meow Seah, «Major Powers and the Search for a New Equilibrium in Southeast Asia», *Asia-Pacific Community*, Nº 7, invierno de 1980, p. 89.

de armas nucleares en la zona -iniciativa malasia de ZOPFAN (Zone of Peace Freedom and Neutrality)-.⁵⁶

Los remezones que se han producido en el sistema mundial como consecuencia del colapso de la Unión Soviética y sus aliados no han permitido que se conforme un cuadro nítido del equilibrio geoestratégico posible en el Este y Sudeste asiáticos. A largo plazo, ante la amenaza de un rearme japonés y del poder potencial de China en la región, los Estados Unidos son percibidos como un aliado que contribuye al equilibrio regional. Los signos más claros en esta dirección han sido dados por las cancillerías malasia y singaporense.⁵⁷ Ante el inminente retiro de las bases de los Estados Unidos en Filipinas, Malasia ofreció en agosto de 1991 ampliar su cooperación militar con Washington, iniciativa disonante con la tradicional política no alineada de Kuala Lumpur. Con ocasión de la visita del Presidente Bush, por otra parte, Singapur acordó en enero de 1992 suscribir con los EE.UU. un tratado que permite que se instale en ese país la unidad logística de la Séptima Flota de la Armada (Comando de la Fuerza de Tareas 73), anteriormente desplegada en la Base Naval de Subic Bay.⁵⁸

A pesar de estas iniciativas, la percepción predominante a comienzos de los 90 entre los gobernantes asiáticos es que Washington ha dedicado lo medular de sus esfuerzos hacia Europa y el Medio Oriente, relegando su política hacia la Cuenca del Pacífico, con la excepción de Japón, a un segundo plano. Algunos círculos incluso han expresado su preocupación ante la posibilidad de que EE.UU. modifique sustancialmente sus relaciones de seguridad con Japón, lo que alteraría el cuadro geopolítico en el área al llevar implícitamente al rearme militar japonés.⁵⁹ La reciente gira del Presidente Bush a Singapur, Corea del Sur y Japón, tenía por objetivo desmentir la idea prevaleciente entre los gobernantes asiáticos de que existiría una política de "benign neglect" por parte de Washington. Cualquiera sea el grado de veracidad de las percepciones, es indudable que una meta importante de la diplomacia de los países ASEAN es modificar esta situación de distanciamiento percibido y lograr más atención por parte de los EE.UU., potencia que emerge como el polo geoestratégico dominante en el proceso de transición hacia un nuevo sistema internacional de post-Guerra Fría.

56 Palmer y Reckford, op. cit., pp. 11-14.

57 *Far Eastern Economic Review*, 20 de junio de 1991, p. 26.

58 *El Mercurio*, 4 de enero de 1992.

59 *Far Eastern Economic Review*, 24 de octubre de 1991, pp. 24-30.

Intereses Económicos

La lógica de las acciones de los países de ASEAN en el campo de las relaciones económicas con los EE.UU. se fundamenta en un simple elemento de juicio: este país, como podemos constatar en el cuadro 1, es uno de los principales mercados para los productos de exportación del área. Por consiguiente, ASEAN busca asegurar y/o mantener condiciones favorables para el acceso de sus bienes al mercado norteamericano.

Los gobernantes asiáticos, en consecuencia, han visto con verdadera preocupación el estancamiento de la Ronda Uruguay del GATT. Esta situación ha estimulado, como viéramos, tendencias favorables a la formación de bloques económicos regionales. Grandes temores suscita también en el Sudeste asiático la formación de NAFTA. Los líderes asiáticos creen que en definitiva se formará un bloque económico que alterará los flujos del comercio mundial sin crear mayores niveles globales de intercambio de bienes y servicios.⁶⁰

CUADRO N° 1
Principales Socios Comerciales de ASEAN en 1987

Total		Principales Socios Comerciales (% participación)				
(US\$ millones)						
Indonesia		Japón	EE.UU.	Singapur	RFA	Corea
exportaciones	17.136	42.2	19.4	5.8	2.4	4.0
importaciones	12.511	27.3	7.8	3.3	5.7	2.2
Malasia		Japón	EE.UU.	Singapur	Corea	GB
exportaciones	17.934	19.5	16.5	18.1	5.3	3.2
importaciones	12.700	21.6	18.7	14.7	2.6	5.0
Filipinas		EE.UU.	Japón	Hong-Kong	RFA	Holanda
exportaciones	5.720	36.0	17.1	10.0	5.0	5.4
importaciones	6.737	22.8	17.0	4.5	4.0	1.0
Singapur		EE.UU.	Japón	Malasia	H.Kong	Tailandia
exportaciones	24.926	28.0	10.8	16.3	7.2	4.8
importaciones	28.085	17.0	36.8	18.6	7.5	5.0
Tailandia		Japón	EE.UU.	Singapur	RFA	Malasia
exportaciones	11.047	15.0	19.1	9.2	5.0	3.3
importaciones	12.697	26.8	12.8	8.0	6.0	4.0

Fuente: Tan Kong Yam, Toh Mun Heng y Linda Low, «Global Dynamics and Economic Cooperation», trabajo presentado en el V Foro de Política Comercial de PECC, Kuala Lumpur, 21-22 de agosto de 1991, p. 4.

60 Tan Kong Yam, et al., op. cit., Kuala Lumpur, 1991, pp. 3-5.

En reuniones sostenidas por la Representante de Comercio de los Estados Unidos luego del último AMM en Kuala Lumpur (julio de 1991), Carla Hills aseguró ante las autoridades diplomáticas en este foro de ASEAN que Washington no pretende la conformación de un «bloque NAFTA». Sin embargo, la insistencia de los asiáticos en el tema en cada foro del Pacífico revela que subsisten profundos temores al respecto. En el pasado reciente, las negociaciones entre ASEAN y los Estados Unidos han incluido la idea de establecer un área conjunta de libre comercio. Esta iniciativa, conocida como AUI -ASEAN U.S. Initiative- fue sugerida en 1983 por el entonces Representante de Comercio de los EE.UU. (USTR), William Brock, pero no ha encontrado respaldo político. En el AMM de 1990, los países de ASEAN acogieron la decisión de la AEM y del USTR de establecer un grupo de trabajo conjunto, en el marco de los esfuerzos complementarios al sistema de comercio multilateral del GATT.⁶¹ En la práctica, ASEAN ha optado por encauzar las negociaciones hacia aspectos específicos relacionados con las barreras no arancelarias, los procedimientos para resolver disputas, los problemas derivados de la doble tributación, etc.⁶² Por otra parte, es necesario observar que los estados del Sudeste asiático temen las consecuencias potenciales de la integración de sus economías a un país cuyo servicio anual de la deuda externa supera el PGB combinado de los seis países integrantes de ASEAN. Temen, además, alimentar un proceso de consolidación de bloques económicos que les crearía dificultades en su intercambio y no les garantizaría influencia política ni económica.⁶³

Algunos empresarios, confrontados ante el riesgo de que se consolide el núcleo de NAFTA, han optado por ampliar sus inversiones hacia México. El interés que este país latinoamericano ha adquirido en los países del Sudeste asiático queda también refrendado en el ámbito diplomático por su incorporación a PECC, el estrechamiento de sus

61 Vigésimo tercer AMM, extractos del comunicado conjunto, Jakarta, 24-25 de julio de 1990, en *ASEAN Economic Bulletin*, Vol. 7 N° 1, p. 132.

62 Ver «Recommendations for Framework Agreement», en Seiji Naya, kernial S. Sandhu, Michael Plummer y Narongchai Akrasanee, eds., *ASEAN-US Initiative: Assessment and Recommendations for Improved Economic Relations*, Singapore, Honolulu, ISEAS - East-West Center, 1989, pp. 186-196.

63 En la opinión de Indorf y Mayerchak, «ASEAN does not wish to give the appearance that it has entered into a superpower-client relationship, military or economically. Despite seeming manifestations of regional cooperation, national progress remains the highest priority. Therefore, bilateral approaches are preferred over multilateral projects, inasmuch as each ASEAN country continues to seek its own advantage, whether it be direct foreign investment, special trade deals or just professional image building abroad», op. cit., p. 105.

relaciones con Malasia y el lobby realizado por el gobierno de este país para favorecer la admisión de México a APEC.

También en la agenda de sus relaciones comerciales con los EE.UU., ASEAN teme que tras los argumentos de equidad en las condiciones laborales esgrimidos por los EE.UU. para restringir las importaciones desde la región y su celo por establecer reglas de conservación ambiental y protección de la salud, se escondan actitudes proteccionistas. Un ejemplo reciente de los roces comerciales son las restricciones que establecería el Departamento de Comercio a las importaciones en base a las objeciones sanitarias que las autoridades estadounidenses han manifestado al aceite de palma de Malasia, hecho que ha desencadenado airadas reacciones por parte del Primer Ministro Mahathir.⁶⁴

La importancia del mercado norteamericano no radica exclusivamente en su peso en las exportaciones de la subregión asiática, sino que además refleja el interés en las inversiones norteamericanas que la región requiere para mantener un alto nivel de crecimiento económico, así como su interés por acceder a las corrientes de transferencia tecnológica que involucra la inversión directa norteamericana y el objetivo de no depender excesivamente de la inversión japonesa. En un plano complementario, ASEAN busca el apoyo de Washigton para financiar iniciativas de desarrollo, bajo la forma de asistencia oficial para el desarrollo (AOD), especialmente en el caso de las naciones menos desarrolladas como Filipinas e Indonesia.⁶⁵ Para estos gobiernos es importante el apoyo de los EE.UU. en agencias de financiamiento como el Banco Mundial, pero tienen temor ante los criterios restrictivos que incluyen en su evaluación las consideraciones sobre los impactos ambientales y sociales de los proyectos, tal como ha sucedido, por ejemplo, con los proyectos hidroeléctricos tailandeses. Tailandia requiere urgentemente ejecutar estos proyectos para cubrir la fuerte expansión de la demanda de energía eléctrica, pero las solicitudes de financiamiento ante el Banco Mundial no satisfacen los criterios más exigentes en aspectos como la conservación de bosques nativos y la relocalización de poblaciones campesinas. Los asiáticos sospechan que estas barreras están dirigidas a frenar su dinámico crecimiento económico.

64 Dr. Mahathir, discursos de su visita a Santiago, *Far Eastern Economic Review*, 3 de octubre y 24 de octubre de 1991.

65 En Filipinas, la AOD conferida por los EE.UU. ha estado disfrazada bajo la forma de pagos por el arriendo de los territorios utilizados por las bases militares estadounidenses. La asistencia militar desde los EE.UU. promedió los 30 millones de US\$ anuales entre 1972 y 1976, y representó entre 10 y 20% del presupuesto militar anual del país entre 1972 y 1978. Sheldon W. Simon. *The ASEAN States and Regional Security*, Stanford, Stanford University, Hoover Institution Press, 1982, p. 114.

2.- ASEAN - EUROPA

Factor histórico

Las oportunidades y desafíos que enfrenta la cooperación entre ASEAN y la CE están delimitadas por la herencia dejada por la dependencia colonial de Singapur, Malasia y Brunei del Imperio Británico, e Indonesia del Imperio Holandés. En Singapur, por ejemplo, la conquista de la isla por parte de las fuerzas japonesas en la Segunda Guerra Mundial dejó en la élite que tomó el control del país, luego de su separación de la Federación Malaya, una perdurable sensación de fragilidad e intangibilidad respecto del compromiso real de Gran Bretaña en la zona.

En las relaciones contemporáneas con Europa pesa, en consecuencia, el deseo de los gobernantes asiáticos de reafirmar su identidad y autonomía. Es en este campo en el que ASEAN ha recibido los juicios más benignos. El alto nivel otorgado por la CE a su diálogo diplomático con ASEAN ha permitido que los gobernantes asiáticos discutan en pie de igualdad con altos funcionarios de la Comunidad, oponiéndose con frecuencia a los europeos en materias sensibles como los derechos humanos y la protección del medio ambiente.⁶⁶

Intereses políticos

ASEAN busca establecer un esquema de relaciones políticas con los europeos que sea un modelo de relación Norte-Sur de estilo «no confrontacional» y con un alto nivel de representación política.⁶⁷ En décadas anteriores, las relaciones políticas se plantearon en el marco del interés convergente por frenar la expansión de la influencia regional de

66 Con ocasión de la novena reunión entre los ministros de relaciones exteriores de la Asociación y la CE, celebrada en Luxemburgo entre el 28 y el 30 de mayo de 1991, las autoridades europeas reiteraron su nueva política de condicionar la ayuda al respeto de los Derechos Humanos y la promoción de la democracia. *The Indonesia Times*, 3 de junio de 1991 y *The Indonesian Observer*, 1º de junio de 1991. En la última AMM, los representantes de ASEAN reiteraron enfáticamente a los europeos que no aceptarían ligar el comercio y la inversión a los Derechos Humanos y a temas como el medio ambiente. *The Straits Times*, 18 de julio de 1991.

67 Ver, Manfred Mols, «Comunidad Europea-ASEAN: ¿Un Modelo de Cooperación Interregional?», *Estudios Internacionales*, Nº 92, año XXIII, octubre-diciembre de 1990, pp. 424-443.

la URSS. En el nuevo contexto internacional, en ASEAN se percibe a Europa (y especialmente a la CE) como un área de creciente gravitación en los asuntos mundiales. En lo político, los países de ASEAN ven coincidencias con Europa en la búsqueda de un sistema internacional más estable, no hegemónico y equilibrado. Rechazan, al mismo tiempo, cualquier intento de ligar la cooperación económica a criterios políticos, como, por ejemplo, la petición formulada en mayo de 1991 en Luxemburgo por los ministros de la CE en orden a presionar al régimen militar de Myanmar (Birmania) para que respete los derechos humanos y transfiera el poder a la oposición política, la cual ganó las elecciones nacionales en 1990.⁶⁸

Intereses económicos

En lo económico, la CE es percibida como uno de los vértices en el mundo desarrollado integrado por los EE.UU., Europa y Japón. La CE es el tercer socio comercial de los países de ASEAN, y en la actualidad el mercado de ASEAN que más crece, representando cerca de un 15% de las exportaciones de la subregión en 1990. El viejo continente es, por tanto, una área económica vital para la consolidación del modelo de desarrollo imperante en la mayoría de los países integrantes de la Asociación. Los asiáticos quieren mantener e incrementar el acceso de sus productos a Europa. De interés primordial para las autoridades económicas es su participación en el intercambio de los productos manufacturados. En diversas oportunidades, en especial en cada conferencia internacional, los asiáticos reiteran el perjuicio que les significa el tratamiento discriminatorio por parte de la CE en favor de Portugal y Grecia, países que son competidores en las industrias de consumo intensivas en mano de obra. La estructura definitiva del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) que adopte Europa 92 es otro tema central en la agenda de los problemas comerciales entre ambas regiones. En el pasado, las exportaciones asiáticas hacia Europa crecieron al amparo del SGP, calculándose que las importaciones de la CE desde ASEAN bajo el SGP crecieron en más de un 90% entre 1977 y 1981, y que los cinco países originalmente integrantes de ASEAN representaron cerca de 20% del total de importaciones de la CE bajo el SGP.⁶⁹

68 *The Straits Times*, 18 de julio de 1991.

69 Stuart Harris y Brian Bridges, *European Interests in ASEAN*, Londres, Routledge & Kegan Paul, Chatham House Papers 19, 1983, p. 30.

La división del trabajo implícita en los flujos comerciales con Europa es diferente de la que caracteriza las relaciones económicas de la Asociación con los EE. UU. En el caso de este último país, los inversionistas norteamericanos trasladaron sus líneas de producción intensivas en mano de obra y recursos naturales a los países de ASEAN, incrementando sus importaciones de bienes intermedios (especialmente de productos electrónicos). De este modo se ha establecido entre ambas regiones una importante integración vertical, intraindustrial. Las exportaciones hacia Europa, en cambio, dependen en mayor medida de los esfuerzos de los empresarios asiáticos y de su cooperación con los importadores y minoristas europeos, lo que refleja una especialización interindustrial. En consecuencia, el acceso a mercados industriales definidos forman parte de la agenda de contenciosos comerciales, incrementando la sensación de inseguridad en la participación asiática de las importaciones europeas.⁷⁰

Los gobernantes de ASEAN se han manifestado interesados en mejorar la participación europea en la inversión en el área. Las negociaciones han producido algunos esfuerzos institucionales conjuntos con ese fin, pero persisten dudas acerca de su eficacia potencial. Las autoridades financieras de los países de ASEAN temen que las economías europeas post-socialistas absorban las inversiones de la CE; al mismo tiempo, han expresado su preocupación ante las declaraciones de la CE en el sentido que ésta buscará reciprocidad por parte de sus socios, condicionando el acceso a los beneficios de Europa 1992 al tratamiento ofrecido a las firmas europeas en el extranjero, medida que las autoridades asiáticas temen que pueda afectar el flujo de inversión.⁷¹

ASEAN tiene interés en asegurar que montos significativos de la AOD europea, así como otras formas de cooperación para el desarrollo, en particular la transferencia tecnológica se orienten hacia la subregión y especialmente hacia sus miembros menos desarrollados: Indonesia, Tailandia y Filipinas. Sin embargo, las autoridades diplomáticas y económicas de los países de ASEAN tienen claro que la subregión no tiene la misma prioridad que las áreas comprendidas en los sucesivos Acuerdos de Lomé o los países del Mediterráneo.⁷²

70 Ver, Ulrich Hiemenz y Rolf Langhammer, *ASEAN and the EC: Institutions and Structural Change in the European Community*, Singapore, ISEAS, ASEAN Economic Research Unit, 1988, pp. 60-64.

71 Declaración de Y. B. Dato' Seri Rafidah Aziz, Coloquio sobre «ASEAN & Europe 1992: Implications and Responses», Kuala Lumpur, mimeo, 10 de julio de 1989, p. 11.

72 Para ver un resumen actualizado de los temas económicos ver *Factbook - The European Community*, Manila, 1989, pp. 55 y siguientes.

El Factor Político en las Relaciones Económicas

Desde el punto de vista de las cancillerías asiáticas, los europeos tienden a supeditar las negociaciones económicas a la evaluación de las situaciones nacionales en temas sensibles como los derechos humanos y la protección del medio ambiente. Para no pocos, como el Ministro de Finanzas malasio, Datuk Seri Anwar Ibrahim, las políticas exteriores europeas buscan establecer lazos neocolonialistas y proteger el espacio europeo de la competencia asiática.⁷³ Desde esa perspectiva, se tiende a percibir la insistencia europea en asociar ambos temas como un subterfugio para reforzar y mantener la Fortaleza Europa.⁷⁴ Los asiáticos rechazan este tipo de vinculación; insisten en preservar la soberanía nacional en estas materias, denuncian estas presiones como intervención velada, argumentando que los valores occidentales son inaplicables en sus países, y replicando que el mayor grado de degradación ambiental en la historia ha sido causado por los occidentales (directamente o por la falta de ayuda para el desarrollo).⁷⁵

3.- ASEAN - URSS

Interés Político-Estratégico

En el período de la Guerra Fría, la guerra de Vietnam y la postguerra de Vietnam, ASEAN percibió a la URSS como un agresor, como una potencia expansionista y desestabilizadora. La extensión del radio de influencia de la URSS en Asia y el poderío de la marina soviética suscitaron amplios temores entre los gobernantes asiáticos, aun cuando la intensidad de las percepciones de amenaza variaran de un país a otro.⁷⁶ ASEAN, como colectividad, adquirió cohesión política, entre otros factores, por el temor compartido al impacto disruptivo de Moscú en el equilibrio geopolítico del Este asiático, en forma directa a través de la presencia de fuerzas soviéticas en Cam Ranh y Danang, o indirecta a

73 *Far Eastern Economic Review*, 6 de junio de 1991, p. 55.

74 El PM Mahathir describió el intento europeo como «una nueva forma de proteccionismo» cuyas motivaciones eran «políticas y egoístas». *The Straits Times*, 20 de julio de 1991.

75 Octubre, 1991; *Sunday Times*, julio 21, 1991, FEER, 26 de septiembre de 1991.

76 Indonesia, por ejemplo, recibió en el pasado asistencia militar de la URSS, en tanto que Malasia ha sido el principal proveedor de caucho de la URSS. Por otra parte, Tailandia fue el *front-line state* de la turbulenta península Indochina. Ver Tilman, op. cit., pp. 63-83.

través de Vietnam y su política militar expansionista en Indochina. El retiro de los EE.UU. de Vietnam, la invasión de Kampuchea, la incorporación de Vietnam al consejo de Asistencia Económica Mutua, el tratado militar suscrito por los vietnamitas con la URSS y, en forma indirecta la invasión de Afganistán, configuraron un cuadro real de amenaza militar. Especialmente crítica en las percepciones asiáticas era la presencia de la flota soviética en la bahía de Cam Ranh la que era evaluada como una amenaza potencial a las líneas marítimas de aprovisionamiento en el estrecho de Malacca, adquiriendo la URSS la posibilidad de bloquear la ruta que abastece de petróleo a Corea y Japón.⁷⁷

Esta apreciación altamente negativa de la URSS cambió como consecuencia de las transformaciones internas en ese país. Una nueva era en las relaciones entre la URSS y los países de ASEAN se abrió luego del discurso que Mikhail Gorbachov pronunciara en Vladivostok (1986).⁷⁸ En el transcurso de la breve pero crucial gestión de Gorbachov, la URSS procuró mejorar su imagen en la región, apoyando iniciativas tendientes a reducir la carrera armamentista y ofreciéndose como interlocutor para favorecer una solución al conflicto bélico en Indochina, presionando a Vietnam y reduciendo sus fuerzas navales en la bahía de Cam Ranh. Gorbachov decidió apoyar el concepto de ZOPFAN y desde 1987 Moscú buscó insistentemente incorporarse como interlocutor oficial en los PMC, siendo invitado por el gobierno malasio a participar en las conversaciones posteriores al AMM de julio de 1991 y posteriormente por el gobierno filipino al AMM a realizarse en Manila.⁷⁹ En Kuala Lumpur, el Vice-Primer Ministro soviético Yuri Maslyukov reiteró una propuesta de Moscú en orden a que cinco poderes de Asia y el Pacífico -Japón, China, la URSS, India y los EE.UU.- negociaran un amplio programa de seguridad para la región de Asia Pacífico.⁸⁰

Tal sería la última gestión diplomática de importancia de la URSS frente a ASEAN. Los eventos que transcurrieron en la URSS con posterioridad al fallido golpe de estado de agosto de 1991 apuntan a una drástica redefinición de las relaciones de ASEAN con los estados

77 Laszlo Lajos y Johannes Wilhelmus, «Soviet Strategy and the Pacific Basin», en Philip West y Frans A. M. Alting Von Geusau, *The Pacific Rim and the Western World. Strategic, Economic, and Cultural Perspectives*, Boulder y Londres, Westview Press, 1987, pp. 43-67.

78 Eduard Shevardnadze, «The USSR in the Asian and Pacific Region», *Indonesia Times*, 2 de marzo de 1991.

79 *The Straits Times*, 19 de julio de 1991.

80 *The Straits Times*, 18 de julio de 1991.

integrantes de la Mancomunidad de Estados Independientes -MEI-. Del conjunto de estados que conformasen la Unión Soviética, la república que tiene un interés concreto en el Este asiático es Rusia: lo más probable es que este país ocupará en parte el espacio dejado por la URSS. No obstante, parece muy difícil que Rusia tenga la capacidad o la voluntad de proyectar en lo inmediato una importante presencia política en el área de ASEAN.

Intereses Económicos

Los agentes y autoridades económicas en ASEAN ven improbable, en el corto plazo, el desarrollo de mayores relaciones económicas con las repúblicas que integraron la URSS debido a la escasez de divisas, la crisis económica y la dramática reducción del poder adquisitivo de los habitantes de la ex URSS. Sin embargo, a mediano plazo, varias repúblicas de la MEI ofrecen atractivas oportunidades comerciales: por ejemplo, la necesidad urgente de aceites comestibles e industriales en la MEI podría ser satisfecha por países de ASEAN,⁸¹ en tanto que capitales de la subregión podrían aprovechar las franquicias que ofrecerían eventuales zonas fronterizas de desarrollo industrial, especialmente en proyectos industriales de producción de bienes de consumo en la zona rusa del Pacífico, bajo el liderazgo de empresarios japoneses.⁸² Ejecutivos de empresas rusas han planteado, por otra parte, que el personal técnico afectado por la reconversión de la economía podría ofrecer sus servicios a empresas de los países de ASEAN a costos menores que los expertos occidentales y japoneses, debiéndose aún evaluar si la calidad de tal asistencia sería comparable a la que proviene de Occidente o de Japón.

4. - ASEAN - CHINA

Temas Tradicionales

La imagen histórica de China como el imperio regional dominante determina las percepciones que de este país tienen las autoridades políticas de ASEAN. A este cuadro habría que agregar la influencia china

81 Con anterioridad al colapso de la URSS, este país estaba negociando con Malasia la concesión de facilidades crediticias por un monto de US\$ 200 millones, por un mínimo de dos años, para adquirir bienes primarios, en particular aceite de palma y sus derivados, *The Straits Times*, 22 de julio de 1991.

82 *The Indonesian Observer*, 24 de julio de 1991.

ejercida por la vía de minorías étnicas aún ligadas culturalmente al país de origen. En ASEAN, esta última es una variable crítica de la agenda política en Malasia, país en el que, concentrados en los centros urbanos, la minoría de origen chino representa cerca de 35% de la población. En Indonesia, la minoría étnica china, a pesar de constituir apenas un 2.5% de los habitantes del archipiélago, goza, como en Malasia, de una desproporcionada influencia en el comercio, la industria y las finanzas.⁸³

En las turbulentas décadas de los 50 y 60, en el concepto de los gobernantes y la población autóctona, las insurrecciones y conspiraciones comunistas en ambos países estuvieron estrechamente ligadas a los grupos étnicos chinos y a la influencia supuestamente ejercida en ellos por Beijing. China, por su parte, alimentaba estos temores al considerar como ciudadanos a los chinos de ultramar y al considerar el PCC que los chinos de ultramar eran «una extensión de la población china y que en consecuencia debían aceptar las obligaciones y responsabilidades exigidas por su íntima relación con la Madre Patria».⁸⁴

Con posterioridad a sangrientos enfrentamientos étnicos, las autoridades malasias implantaron en 1970 la Nueva Política Económica -NEP- orientada a transferir riquezas desde las minorías chinas hacia las mayorías «bumiputras».⁸⁵ La integración de los chinos a la nación es un tema de perfil más bajo en Tailandia y Filipinas a consecuencia de su mayor grado de asimilación cultural, en tanto que en Singapur los nacionales chinos conforman el 72% de la población.

En Singapur, a pesar de lo anterior, la cuestión étnica está en la raíz de las percepciones de inseguridad nacional de la élite gobernante. Los líderes de la ciudad-Estado sienten que su nación tiene una presencia precaria en un entorno malasio e indonesio cultural y religiosamente hostil, al menos en forma latente. Consideran además que la convivencia interna, a causa de la no integración de los grupos étnicos, es todavía frágil. Para Singapur, por consiguiente, resulta vital el reconocimiento que significa su inclusión como par de Malasia e Indonesia en ASEAN y su práctica diplomática ha estado orientada a desvanecer cualquier duda respecto de su alineamiento con occidente y sus diferencias históricas con la República Popular China. El rumbo adoptado por las políticas del Peoples' Action Party -PAP- y el régimen de Lee Kuan Yew marcó, por cierto, abismales diferencias ideológicas con Beijing, que no han sido

83 Al respecto nos remitimos al capítulo...

84 Chan Ngor Chong, op. cit., p. 129.

85 El objetivo del NEP era lograr que los *Bumiputras* alcanzaran el control del 30% de la riqueza de Malasia. Este objetivo no fue alcanzado y los chinos incrementaron su participación desde 34,3% en 1970 a 44.9% en 1991. *The Straits Times*, 22 de julio de 1991.

sepultadas sino solamente relegadas a segundo plano por el reciente establecimiento de relaciones diplomáticas y por la dinámica apertura de oportunidades económicas en la República Popular.

Tendencias Recientes

El cuadro de las relaciones regionales en el pasado reciente está configurado por la normalización de las relaciones con China. China restableció relaciones en agosto de 1990 con Indonesia, luego de una interrupción de 23 años, y en octubre del mismo año con Singapur (sólo Brunei no ha establecido relaciones diplomáticas con la RPC). La declinación de los conflictos en Indochina y la distensión sino-vietnamita han ayudado a que se multipliquen las iniciativas diplomáticas entre ASEAN y China. Las cancillerías asiáticas parten del doble supuesto de que China necesita un entorno pacífico para disminuir su atraso económico, y que este período de reajuste geopolítico y de reestructuración económica proporciona una buena oportunidad a los países del Sudeste asiático para construir los cimientos para sus relaciones a largo plazo con China. En el terreno de las relaciones político-estratégicas, sin embargo, está aún pendiente la resolución de la disputa territorial por las islas Spratly en el Mar del Sur de China que opone a China, Malasia, Filipinas y otros países. Este asunto, por su complejidad, parece de difícil resolución y en la práctica prevalece un consenso tácito entre las partes en el sentido de no convertirlo en un obstáculo para el proceso de normalización de relaciones. Con todo, es preciso reconocer que la existencia del diferendo introduce un elemento de inestabilidad y vulnerabilidad en el panorama político regional.

El Canciller chino Quian Quichen participó en calidad de invitado especial en la PMC de Kuala Lumpur en julio de 1991 y fue invitado a participar como invitado a la PMC a realizarse en Manila en 1992. Malasia ha sido particularmente activa en aceptar la incorporación de la RPC como «dialogue partner» y, en su concepción original, el esquema EAEG incluía a China. En general, hay predisposición en la región a que las diversas iniciativas tendientes a estructurar un área asiática de desarrollo económico contemplen la eventual incorporación de la RPC en la medida que las reformas económicas permitan un mínimo de compatibilidad. Así y todo, no ha perdido vigencia en las percepciones de ASEAN la idea expresada por un influyente académico indonesio: «China will always be seen as a posible threat to Southeast Asia. This is natural in view of the size, location, and past experiences in which China considered Southeast Asia to be within its sphere of influence».⁸⁶

⁸⁶ Jusuf Wanandi, op. cit., p. 179.

A diferencia de los factores geopolíticos, la naturaleza del régimen político chino y sus prácticas represivas internas no constituyen factores centrales en la relación con los países de ASEAN. En la medida que Beijing mantenga en un plano estrictamente doméstico el impacto ideológico de su comunismo ortodoxo y no intente influir en la política interna de los países de ASEAN, éstos están dispuestos a normalizar sus relaciones con la RPC y a explorar las vías para intensificar sus relaciones económicas. En la visión de los gobernantes asiáticos, Beijing se preocupa ante todo de sus problemas internos. Malasia e Indonesia han expresado su preocupación ante el reforzamiento de las fuerzas navales chinas en el Mar del Sur de China, pero en general no existe temor a una confrontación inminente. La cauta actitud de los países de ASEAN explica, con todo, su deseo de ver hacia el futuro una presencia estadounidense en el área que sirva como factor de equilibrio estratégico regional.⁸⁷

Los países de ASEAN mantienen, en consecuencia, una política más receptiva hacia China porque vislumbran la posibilidad que se incrementen las relaciones económicas y porque no quieren, además, sentar precedentes de interconexión -«linkage»- entre consideraciones de política interna y de estrategia diplomática y comercial.

Existe cierto potencial de conflicto en las relaciones económicas en la medida en que las economías de la Asociación y China asuman un carácter más competitivo que complementario. A mediano plazo, China emerge como un serio competidor para ASEAN, amenazando con convertirse en un gigantesco PARI -País Asiático de Reciente Industrialización-. Existe el temor de que China emerja como el más serio rival de los exportadores de ASEAN en la industria liviana -especialmente textiles y vestuario- y en la producción de una amplia variedad de minerales. Algunos sectores empresariales, y en particular la diáspora de comerciantes y financistas de origen chino, perciben, sin embargo, interesantes oportunidades de negocios.⁸⁸ De hecho, en los últimos años el comercio desde y hacia China continental ha crecido constantemente. El comercio entre los países de ASEAN y China fue de 6.690 millones de US\$ en 1990 y el volumen de las inversiones entre ambos alcanzó la cifra de mil

87 *Far Eastern Economic Review*, 20 de junio de 1991, p. 29.

88 Los hombres de negocios han tejido esta activa y poderosa red económica que está conformada por negocios estrechamente controlados por familias y que se extiende al corretaje de propiedades, la industria ligera, el turismo y los servicios financieros. No tiene cada empresa parangón con el poder que ejercen las gigantescas corporaciones niponas o sudcoreanas en la rama electrónica y automotriz. *Business Week*, 11 de noviembre de 1991, pp. 24-26.

millones de US\$.⁸⁹ Singapur, en particular, cuenta con el capital, los recursos tecnológicos y la capacidad de interlocución con China, lo que habilita a este país para participar activamente en el desarrollo de las zonas económicas especiales -SEZ- localizadas en el Sur de China.⁹⁰

A mediano plazo, lo que estaría emergiendo se puede caracterizar como una economía regional en tres niveles. en el nivel más alto, Japón es el motor tecnológico y financiero; en el medio, Taiwan, Singapur, Corea del Sur y Hong Kong como economías que ya no pueden explotar las ventajas de la mano de obra barata, y que tienen que basar su progreso en la internalización de sus economías, que en medida creciente tienden a fundarse en la alta tecnología, el desarrollo de sus mercados internos y la inversión en el exterior; y en el nivel inferior, las economías basadas en la mano de obra abundante y barata, que reciben inversión extranjera de los dos niveles superiores así como de Occidente. La principal relación complementaria entre China y ASEAN en este esquema se da con Singapur. En cambio, se observan relaciones más bien competitivas entre China, por una parte, y Tailandia y Malasia, que tratan de asegurar para sí el status de nuevos y dinámicos exportadores de productos primarios y de manufacturas, y que ven en la RPC una amenaza debido al enorme tamaño potencial de la economía china y a sus bajos costos internos. Una posible respuesta de estos países al desafío económico de China es la expansión de sus inversiones hacia Indochina (Vietnam, Laos, eventualmente Camboya y aún Myanmar).

En el plano multilateral, los gobiernos de la región de Asia Pacífico están de acuerdo en que hay que incorporar a China al sistema regional, estrategia que facilitaría la transición china desde una economía socialista de comando hacia una economía de mercado, pero este proceso de apertura hacia la RPC ha tenido que afrontar obstáculos debido a la inflexibilidad de Beijing para actuar en foros como PECC y APEC junto a Taiwán y Hong Kong.

5.- ASEAN - JAPON

Las relaciones a Nivel Político y Estratégico

Las relaciones a nivel político y estratégico entre los países de ASEAN y Japón se mantienen dentro de los marcos delimitados por el efecto aún vivo del recuerdo del militarismo nipón en el Sudeste asiático

89 *The Straits Times*, 21 de julio de 1991.

90 *The Economist*, 5 de octubre de 1991, pp. 21-24.

y han variado en función de los cambios en el status internacional de Japón.⁹¹

Al instaurarse la Asociación en 1967, los japoneses no le dieron mayor importancia, escépticos ante la potencialidad de una organización sin estructuras, integrada por miembros heterogéneos y con bajo nivel de respaldo político.⁹² La crisis regional provocada por el curso de los acontecimientos bélicos en Indochina finalmente convenció a los líderes nipones de la utilidad de ASEAN para preservar el equilibrio geopolítico asiático, abonando el terreno para la promulgación de la Doctrina Fukuda sobre el acercamiento entre ambos.⁹³ A fines de la década de los 70, además, Japón ya había alcanzado un sólido nivel de desarrollo que permitiría pensar en una proyección propia en el área, respetando la primacía geopolítica de Estados Unidos.

Los gobernantes de ASEAN percibieron la importancia de sus vínculos económicos y de cooperación con la emergente potencia asiática y articularon su diplomacia colectiva con Japón a partir de las conferencias posministeriales. El nutrido y creciente intercambio entre funcionarios de gobierno, académicos y empresarios ha permitido que el diálogo político sea bastante fluido pero las élites de los países del sudeste asiático manifiesta temores ante las proyecciones que podría adquirir una pretensión de liderazgo japonés no sólo en lo económico, sino también en lo político y estratégico.

Japón propuso en la última PMC institucionalizar el intercambio diplomático sobre el régimen de seguridad regional ampliando el radio de los temas tratados en las conferencias posministeriales al ámbito

91 Singapur, por ejemplo ha conmemorado solemnemente los 50 años de la invasión de la isla por parte de Japón, el 15 de febrero de 1942. En una conferencia dictada el 13 de febrero en Kyoto, el ex primer ministro Lee Kuan Yew expresó que «los japoneses no han sido abiertos y francos en relación a las atrocidades cometidas en la segunda guerra mundial», y que a raíz de ello las víctimas piensan que «no hay un genuino arrepentimiento por parte de los japoneses». Lee sostuvo que las discusiones abiertas conducirían a una catarsis, una purificación de las emociones de las víctimas, limpiando la atmósfera para el futuro». Agregó, sin embargo, que la situación mundial es muy distinta a la que prevaleció en los años 30, con China y las dos Coreas ahora fuertemente armadas y que Japón no podría repetir lo que hizo en la última guerra mundial sin incurrir en graves pérdidas. En razón de ello, el ex mandatario opina que el miedo a Japón es ahora de carácter más emotivo que racional. *Far Eastern Economic Review*, 27 de febrero de 1992, p. 13.

92 Frances Lai Fung-wai, «Without a Vision: Japan's not Playing a Greater Role in ASEAN 'S Solidarity and Development», s.f., s.l., fotocopia, pp. 338-339.

93 Sueo Sudo, «From Fukuda to Takeshita: A Decade of Japan-ASEAN Relations», *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 10 N° 2, septiembre de 1988, pp. 119-143.

geoestratégico.⁹⁴ Los países integrantes de ASEAN reaccionaron con frialdad ante la proposición,⁹⁵ aduciendo que la seguridad colectiva dependía primordialmente de la concreción de mayores niveles de interdependencia y de iniciativas que incrementaran la confianza mutua a través de la cooperación económica. Aunque algunos sectores (como los filipinos) puedan evaluar favorablemente iniciativas en favor de un foro intergubernamental sobre seguridad regional estructurado a partir de ASEAN, la mayoría de la élite asiática teme que cualquier innovación en esta dirección tenga por efecto final consolidar la hegemonía japonesa y facilitar el retiro norteamericano. De este modo se perdería el equilibrio regional post-Guerra Fría que busca ASEAN y Tokio tendría un rol que excedería su verdadera capacidad de actuación política en el Area.

Para los gobernantes de ASEAN el rol más constructivo de Japón en el ámbito subregional es aportar inversión y transferir tecnología.⁹⁶ La continuación del tratado de cooperación militar entre Japón y los EE.UU. es una garantía de que la potencia asiática no alterará el equilibrio geopolítico. En consecuencia, las relaciones con los EE.UU. se ven favorecidas a causa de esta imagen del rol de Japón: en ASEAN, no sería aceptable una hegemonía japonesa en el Sudeste asiático, razón por la cual la presencia de los EE.UU. se considera difícilmente sustituible. Los EE.UU. han reaccionado oficialmente en contra de una revisión del sistema de seguridad regional, aun cuando se considera probable una sustancial reducción de los compromisos militares estadounidenses en el Asia Pacífico.⁹⁷ El Secretario de Estado James Baker advirtió en julio de 1991 que cualquier innovación significaría replantear todos los compro-

94 La propuesta japonesa en favor de convertir los PMC en foros para discutir sobre la cooperación regional en materias de seguridad, formulada por el ministro de relaciones exteriores, Dr. Taro Nakayama, sugería incluso efectuar varias reuniones anuales. ASEAN reaccionó inicialmente con ambigüedad, revelando diferencias al interior de la Asociación. *The Straits Times*, 22, 23, 24 y 25 de julio de 1991.

95 De acuerdo a un alto delegado indonesio, «We see no reason to be in a dramatic hurry to institutionalize the Japanese proposal. After all Japan still has an agreement with the US for maintaining a military presence in its territory; the Philippines bases deal is concluded; the two Koreas are going to sit in the UN and there is a near solution to Cambodia. We will evolve an ASEAN-centric structure in the ASEAN way through discussions and consensus». *The Straits Times*, 25 de julio de 1991.

96 Fuentes periodísticas y académicas han insistido con frecuencia en que Japón ha comenzado a financiar parcialmente las necesidades militares de algunos países de ASEAN bajo el paraguas de la ayuda exterior japonesa para la cooperación y el desarrollo. Por ejemplo, la construcción de un complejo naval al sur de Sumatra por 2.700 millones de US\$ y de una estación de radar al Norte de la isla tendría financiamiento japonés. *Far Eastern Economic Review*, 20 de junio de 1991, p. 29.

97 *Far Eastern Economic Review*, 24 de octubre de 1991, p. 25.

misos militares bilaterales de los EE.UU. en el área, sugiriendo la posibilidad de un retiro norteamericano.⁹⁸

Las Relaciones a Nivel Económico

Desde su rendición incondicional ante las fuerzas norteamericanas, Japón abrió paso a una nueva y peculiar era de «autarquía», cerrando el violento ciclo que se iniciara cuando fuerzas militares niponas incursionaran en el continente asiático y ocuparan Manchuria en 1931. En la actualidad, el derrumbe de la Unión Soviética y la creciente interdependencia económica del este asiático han acercado a las heterogéneas sociedades que se extienden a lo largo de la costa occidental del Pacífico. La integración económica entre Japón, Taiwán, la República de Corea, Hong Kong, Tailandia, Malasia, Singapur, Indonesia e incluso China, es un rasgo distintivo del orden económico emergente. Este es el marco regional que define las relaciones económicas entre ASEAN y la potencia asiática.

La relación entre las exportaciones intrarregionales y el total de las exportaciones es un buen indicador del grado de interdependencia alcanzado en el Este asiático: en 1989, 33% de las exportaciones de estos países estaban destinadas a otras naciones de la región.⁹⁹ Japón es el centro neurálgico de este esquema regional de división del trabajo denominado flying geese (bandada de gansos), alegoría que grafica la inserción dinámica de las economías menos avanzadas siguiendo el sendero abierto por la cabeza de la bandada, Japón. En el terreno comercial, predomina un patrón de intercambio según el cual Japón se especializa en la aplicación de conocimientos -tecnología- y en la producción de bienes intensivos en capital, mientras las restantes naciones exportan a Japón bienes primarios y bienes intensivos en mano de obra. La masiva inyección de capitales nipones en la región desempeña un rol importante en la gestión de esta división regional del trabajo.

En visión retrospectiva, es posible afirmar que el punto de inflexión que dio paso a una nueva etapa de desarrollo en la región fue la firma de los acuerdos del Hotel Plaza, en septiembre de 1985, por parte de los ministros de finanzas del Grupo de los Cinco (Japón, Estados Unidos, Francia, República Federal de Alemania y Reino Unido). Los representantes de los gobiernos miembros se comprometieron en Nueva York a

98 Ver reportaje especial de *Far Eastern Economic Review*, cerca de julio de 1991.

99 *Far Eastern Economic Review*, 25 de julio de 1991, p. 53.

flexibilizar el régimen de cambios y a coordinar sus intervenciones en el mercado mundial de divisas. Como consecuencia directa de los acuerdos, el Yen japonés incrementó su valor en forma dramática y gatilló un cambio fundamental en el rol que los PARI y los países de ASEAN desempeñaban en la estrategia productiva de las compañías japonesas. Las keiretsu, o grandes corporaciones niponas, obligadas a remontar el golpe que la revaluación del Yen significó para la competitividad de sus productos, duplicaron en 1986 sus inversiones en Hong Kong, Corea, Taiwán y Singapur. En los años posteriores, inyectarían también abundantes recursos financieros en los demás países integrantes de ASEAN, superando éstos en 1990 los 3.242 millones de dólares, cifra que habría que comparar a los 554 millones de dólares registrados en 1986 y a los 3.355 millones de dólares invertidos en los PARI en 1990.¹⁰⁰ Actualmente, la región concentra cerca del 60% de la ayuda japonesa para el desarrollo, programa que alcanzó en 1990 la marca de los 9.000 millones de dólares.¹⁰¹

Japón desempeña, en consecuencia, un rol determinante en las economías de ASEAN. La subregión se transformó en un área de expansión de empresas japonesas que aprovecharon ventajas como las diferencias en los costos de la mano de obra y las menores exigencias impuestas por la legislación ambiental. Los países de ASEAN están interesados en la cooperación japonesa para el desarrollo, conscientes que Japón tiene recursos financieros abundantes y que el Sudeste asiático es un área «natural» para la cooperación japonesa.¹⁰² En el curso de los últimos cinco años, las firmas niponas han invertido 27 mil millones de US\$ en el Sudeste asiático, en tanto que las empresas estadounidenses han aportado sólo 7.400 millones de US\$.¹⁰³ Por consiguiente, la inserción de las economías domésticas, tanto en el mercado japonés como en la emergente división regional del trabajo, es un objetivo central de las políticas de desarrollo en el Sudeste asiático. Las autoridades económicas y diplomáticas de los países de ASEAN estiman, sin embargo, que el intercambio comercial con Japón adolece de una seria asimetría,¹⁰⁴ que

100 *The Sunday Times*, Singapur, julio 21 de 1991, p. 1.

101 *Far Eastern Economic Review*, 10 de octubre de 1991, pp. 67-69.

102 René Muga, pp. 10, 11.

103 *The Washington Post National Weekly Edition*, 19-25 de agosto de 1991, p. 24.

104 En un artículo publicado en 1982, Radha Sinha argumenta que la relación de Japón con ASEAN es de carácter básicamente colonial: «while Japan has penetrated their economies, it does not provide a reasonable access to their products in its own domestic markets». Ver «Japan and ASEAN: A Special Relationship?», *The World Today*, 38:12, pp. 483-492; y también Etsuro Ishigami, «Japanese Business in ASEAN Countries: New-industrialisation or Japanisation.», *IDS Bulletin*, abril de 1991, Vol. 22 Nº 2, pp. 21-28.

se ha limitado a los patrones tradicionales de intercambio y que Japón está generando superávit en el comercio, alterando la relación tradicional, que era de déficit comercial con el área.¹⁰⁵

Cuadro N° 2

Exportaciones de ASEAN a EE.UU. y Japón (1989)

	EE.UU.		Japón	
	Total (US\$ mil millones)	Manufacturas (%)	Total (US\$ mil millones)	Manufacturas (%)
Singapur	9.2	92	2.9	49
Indonesia	3.9	35	11.0	14
Malasia	4.9	83	5.1	11
Filipinas	3.3	78	2.1	18
Tailandia	4.6	73	3.6	40

Fuente: Far Eastern Economic Review, 25 de julio de 1991, p. 54.

En las capitales de ASEAN predomina la sensación de que Japón busca expandir su penetración comercial vendiendo manufacturas en el área, pero que se resiste a liberalizar la importación de bienes manufacturados desde ASEAN (ver cuadro 2). Los líderes de ASEAN critican, además, la estructura de la ayuda japonesa para el desarrollo. Los préstamos representan una proporción de la ayuda bilateral japonesa mucho mayor que la de otros países industrializados. En 1989, la proporción representada por los préstamos fue de 55%, aproximadamente el doble de la relación para Europa. Por otra parte, Japón otorga menos recursos para proyectos en educación y otras áreas sociales en comparación con sus programas económicos y la asistencia para el desarrollo otorgada por Japón se ha orientado a grandes proyectos de infraestructura, abriendo espacios para la expansión de las exportaciones japonesas y para la inversión masiva de capitales privados nipones. El interés de Tokio por proporcionar asistencia a Indonesia, Tailandia y Malasia -países en que la presencia comercial japonesa ya es importante- alimenta la sospecha de que la ayuda nipona es más un instrumento para

105 René Muga, p. 6; *Far Eastern Economic Review*, 28 de noviembre de 1991.

facilitar las operaciones del sector privado que para asistir a esos países en sus esfuerzos de desarrollo económico.¹⁰⁶

En la hipótesis de que fracasara la Ronda Uruguay del GATT, sin embargo, se teme que el área de ASEAN podría gravitar hacia un bloque asiático liderado por Japón. Como señaláramos en la sección II, desde este ángulo de análisis la iniciativa de Malasia de formar EAEG, si bien no sería aceptable como instancia coordinadora de un bloque económico del Este asiático, podría anteceder a un mayor alineamiento de los países de ASEAN con Tokio. La tibia reacción de Japón ante EAEG¹⁰⁷ sería, de acuerdo a esta lectura, una prueba del interés japonés por estrechar la cooperación intergubernamental a partir de un núcleo fuerte radicado en el Este asiático.

A mediano plazo es también factible otro escenario, en el cual crecerían en importancia las áreas en que las relaciones comerciales son competitivas entre ASEAN y Japón (como efecto de la madurez industrial de Singapur, y de la madurez futura de Malasia y Tailandia). Por ahora, el fenómeno está poco avanzado y los japoneses están tratando de asegurar para sí el papel central en el ensamblaje de los productos industriales locales destinados a los mercados fuera de ASEAN.¹⁰⁸

Conclusión

Concluiremos el presente estudio mediante unas breves observaciones comparativas entre el perfil de las relaciones externas que hemos delineado en el área de ASEAN y las relaciones externas de América Latina. Esperamos mediante este contraste replantearnos tanto los condicionamientos externos que inciden en los respectivos esfuerzos de cooperación e integración, como el estado relativo de las vinculaciones desarrolladas en las dos regiones con los principales interlocutores internacionales.

En síntesis es posible afirmar que las vinculaciones de América

106 *Far Eastern Economic Review*, 10 de octubre de 1991, p. 68.

107 La reacción oficial japonesa consistió en esperar que se aclarara el concepto de EAEG antes de decidir si lo apoyaba o no. Condicionó su anuencia a su aceptación por parte de las seis naciones integrantes de ASEAN y a que el esquema reforzara el diálogo a nivel del GATT y APEC. *The Straits Times*, 19 y 22 de julio de 1991; y «Japan and ASEAN: Seeking a Mature Partnership for the New Age. Policy Speech by Prime Minister Toshiki Kaifu, Singapore, 3 may, 1991», *ASEAN Economic Bulletin*, Vol. 8 N° 1, julio de 1991, p. 90.

108 René Muga, p. 9.

Latina con Estados Unidos, tanto en lo político-estratégico como en lo económico, han sido y siguen siendo más estrechas que las relaciones de la región con otros actores centrales en el sistema internacional. Las vinculaciones latinoamericanas con Europa occidental han crecido en sus dimensiones político-culturales en los últimos decenios, lo que ha ayudado a concretar algunos progresos en el plano de la cooperación para el desarrollo. No obstante, la región mantiene relaciones comerciales, financieras y empresariales con Europa que se caracterizan por su falta de dinamismo. Esta situación se debe a un conjunto de factores entre los que destacan los efectos de desviación de comercio y ciertas tendencias autárquicas en la CE, así como la imagen «perdedora» de América Latina entre los agentes económicos europeos. En tercer lugar, el factor soviético no llegó a pesar decisivamente en las relaciones exteriores latinoamericanas, salvo el caso de Cuba, que -contrariamente a lo esperado por muchos- siempre tuvo carácter excepcional. En los hechos, Moscú nunca tuvo el poder ni la voluntad de desafiar frontalmente la influencia política de Estados Unidos en la región, ni los recursos económicos necesarios para constituirse en un socio comercial y financiero de primera magnitud. Cuarto, menos importante aún para la región ha sido China, que todavía carece de los medios para proyectar una influencia política significativa hacia América Latina y constituye un polo interesante de vinculación económica solamente en el mediano y largo plazo. En comparación con este perfil, el área de ASEAN presenta una situación más diferenciada, no obstante lo cual hay algunos paralelismos. Mientras en los aspectos político-estratégicos las relaciones con Estados Unidos son determinantes, en lo económico el primer lugar de importancia en ASEAN -considerando el comercio, las inversiones y las vinculaciones financieras- corresponde, según se ha visto, a Japón. La única excepción entre los países de ASEAN es Filipinas, un país unido por fuertes lazos económicos tradicionales -de origen colonial- a los Estados Unidos.

América Latina ha compartido con el subsistema de ASEAN una muy baja capacidad para influir en su entorno político-estratégico, por lo que su comportamiento en este aspecto ha sido básicamente de adaptación a las tendencias centrales de las grandes configuraciones de poder global. Esta situación se ha dado en un contexto de un nivel de exposición relativamente bajo a la competencia geopolítica de las grandes potencias en el período de la Guerra Fría, con la notable excepción del caso cubano. ASEAN, en cambio, ha sido parte de un escenario central del conflicto bipolar de la Guerra Fría, así como del conflicto sino-soviético. Gracias a esta diferente inserción geopolítica, Estados Unidos ha tenido en América Latina una posición ventajosa

frente a sus adversarios para ejercer influencia en la región, lo que ha motivado, de parte de Latinoamérica, reacciones diversas que van desde el alineamiento claro e irrestricto hasta la búsqueda de vías de contención del poder de Washington por medio de fórmulas «autónomas» como el no alineamiento. Distinta ha sido la reacción de la mayoría de los países de ASEAN, los cuales a pesar de ciertas preferencias por la retórica política tercermundista, en último término han considerado vital la permanencia de los Estados Unidos como factor de disuasión y equilibrio en el sudeste asiático. Desde 1945, Estados Unidos ha jugado ese papel frente a la URSS y la República Popular China y otras potencias comunistas. Ha contado para ello con el apoyo de Japón como aliado en un rol político subordinado. Actualmente, Tokio, en calidad de «superpotencia económica» ya no puede, sin embargo, desconocer que tiene sus propios intereses regionales, y por tanto tiende a emanciparse de la tutela de Washington. No obstante, a la luz de las traumáticas experiencias históricas en las relaciones de los países del sudeste asiático con Japón, parece altamente improbable que el crecimiento en el rol regional de Japón pudiera pasar más allá de las relaciones económicas y de cooperación, ya que cualquier evolución en dirección a una eventual reconstitución de una esfera de influencia japonesa resultaría completamente inaceptable para los países de ASEAN.

La desaparición del factor soviético y el avance de las reformas económicas en China contribuyen, sin duda, a fortalecer la presencia regional de Beijing. No obstante, en todos los países de ASEAN prevalecen posiciones contrarias a cualquier tipo de expansión de la influencia china en el área.

Todo lo anterior confirma la importancia del rol regional estadounidense en el sistema de la post-Guerra Fría.

En el plano económico hay tres similitudes básicas: ASEAN y América Latina dependen en alto grado del acceso de sus productos a los mercados del mundo altamente industrializado; en las dos áreas se considera vital la inversión extranjera para el desarrollo de las economías; y, en tercer lugar, tanto en ASEAN como en América Latina han surgido economías industriales fuertemente vinculadas a las exportaciones. El fenómeno es, por cierto, más marcado en el ámbito asiático. No obstante, mientras estas similitudes caracterizan etapas evolutivas propias de países en desarrollo intermedios y avanzados, y por consiguiente pueden configurar algunos intereses análogos en las relaciones internacionales, el contenido específico de las vinculaciones económicas muestra contrastes marcados.

Ya hemos mostrado la importancia central de Japón en las relaciones económicas externas de ASEAN. En América Latina, si bien Japón

comienza a ser tratado como una potencia económica global, Estados Unidos aún se sitúa en el lugar predominante de las relaciones económicas como principal socio comercial y primer inversionista externo en la región. Y, a pesar de la creciente gravitación de la banca japonesa, el protagonismo en las renegociaciones de la deuda externa latinoamericana ha sido mantenido por los bancos e instituciones de gobierno de Estados Unidos. Las estadísticas comerciales son elocuentes: en 1988, Estados Unidos proveyó un 42,5% de las importaciones latinoamericanas (Comunidad Europea, 17,4%, Japón, 6,4%) y compró un 41,2% de las exportaciones latinoamericanas (Comunidad Europea, 21,1%, Japón, 5,9%).¹⁰⁹

En lo que concierne a Europa occidental, hay un paralelo evidente entre ASEAN y América Latina, en cuanto se considera a Europa como un polo de vinculación externa de importancia vital, pero no al nivel de un liderato político-estratégico (ejercido por Estados Unidos) o de una posición económica predominante (correspondiente a Japón en ASEAN y a Estados Unidos en América Latina). Frente a los europeos, ASEAN ha logrado consolidar una imagen de dinamismo económico, y ha hecho jugar en su favor un tercermundismo anticolonialista, todo lo cual ha contribuido a persuadir a Bruselas y a los gobiernos de la Comunidad de que ASEAN es un importante interlocutor entre los países en desarrollo. América Latina, al no lograr superar su imagen de estancamiento económico y careciendo de los argumentos vinculados al «problema de conciencia» de las ex potencias coloniales, no ha estado en condiciones de convocar a los europeos a un diálogo político-económico al nivel de ASEAN. La disparidad sólo comienza a disminuir en la última década, como fruto de los esfuerzos de concertación política latinoamericana y de la diplomacia conexas con los procesos de democratización (que subraya las vinculaciones políticas y culturales entre América Latina y Europa). Por otra parte, el tema de la democracia y de los derechos humanos comienza a introducirse en la agenda de relaciones de ASEAN con Europa occidental, a pesar de los esfuerzos de los gobiernos asiáticos por resistir esta tendencia, que amenaza erosionar en alguna medida sus logros diplomáticos ante Europa.

109 Fuente: FMI-DOTS, 1989.