ESTUDIOS
INTERNACIONALES

América Latina y el Sudeste Asiático: perfiles de cooperación regional

Obra editada bajo la dirección de

Manfred Mols
Manfred Wilhelmy
Hernán Gutiérrez

Instituto de Estudios Internacionales
Universidad de Chile

AMERICA LATINA
Y EL
SUDESTE ASIATICO:
PERFILES DE COOPERACION
REGIONAL

ESTUDIOS INTERNACIONALES

Colección dirigida por el

INSTITUTO
DE ESTUDIOS
INTERNACIONALES
DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE

EL INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE, es un centro de enseñanza superior e investigaciones en el ámbito de las relaciones internacionales, en sus aspectos políticos, económicos, sociales y jurídicos e históricos. Imparte docencia de pre y postgrado en la Universidad de Chile y coopera con otras instituciones académicas.

Dirección: Calle Condell N°249, Santiago 9, Chile
Dirección Postal: Casilla 14187 - Sucursal 21, Santiago, Chile
Teléfono: (56-2) 2745377 – Fax: (56-2) 2740155

AMERICA LATINA Y EL SUDESTE ASIATICO: PERFILES DE COOPERACION REGIONAL

Obra editada bajo la dirección de

MANFRED MOLS
MANFRED WILHELMY
HERNAN GUTIERREZ

INSTITUTO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD DE CHILE

SANTIAGO DE CHILE
1995

Los trabajos que se incluyen en esta obra fueron elaborados en el marco del proyecto sobre "Cooperación regional comparada: América Latina y ASEAN", que contó con financiamiento otorgado, por la Fundación Volkswagen de la R. F. de Alemania, a un equipo investigador integrado por el profesor Dr. Manfred Mols y Evamaria Berg, M.A., del Instituto de Ciencia Política de la Universidad Johannes Gutemberg de Maguncia; el profesor Manfred Wilhelmy von Wolff, del Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile y del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, y el profesor Hernán Gutiérrez Bermedo, del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Una primera versión de estos trabajos se publicó en alemán, en 1993.

Universidad de Chile, 1995
Inscripción Nº92.840

ISBN 956–7350–04–3

Texto compuesto en el Instituto de Estudios Internacionales
Santiago, Chile

Instituto de Estudios Internacionales
Universidad de Chile

IMPRESO EN CHILE / PRINTED IN CHILE

AUTORES

Prof. Dr. Manfred Mols: Director de la Sección de Estudios Políticos del Exterior y Política de Desarrollo, Instituto de Ciencia Política, Universidad Gutenberg de Maguncia, Alemania.

Prof. Dr. Manfred Wilhelmy: Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, Escuela de Derecho, Universidad Católica de Valparaíso, Chile.

Prof. Dr. Hernán Gutiérrez: Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile.

Evamaria Berg: M.A., Investigadora del proyecto "Análisis Comparativo de la Cooperación Regional en el Sudeste asiático y América Latina".

Susanne Nicolette Klein: M.A., Investigadora del proyecto "Análisis Comparativo de la Cooperación Regional en el Sudeste Asiático y América Latina".

Barbara Dreis: M.A., Investigadora del proyecto "Análisis Comparativo de la Cooperación Regional en el Sudeste Asiático y América Latina".

Dr. Manfred Emmes: Agregado de Prensa de la Embajada de la República Federal de Alemania en Buenos Aires.

INDICE

III PARTE

Presentación.

María Teresa Infante Caffi

La Colección Estudios Internacionales presenta una obra colectiva de gran significación para la ciencia política y las relaciones internacionales, en países que experimentan procesos de transformación económica orientada hacia el exterior y de transición política. A través de una serie de monografías reunidas bajo el título de **América Latina y el Sudeste asiático: perfiles de cooperación regional**, el lector es expuesto a una de las presentaciones académicas más completas elaboradas acerca de procesos paralelos de cooperación e interacción regional y sub-regional, como son los casos de América Latina y de la ASEAN, Asociación de Estados del Sudeste Asiático.

La obra es fruto de un proyecto dirigido por el cientista político de la Universidad Johannes Gutemberg de Maguncia, Manfred Mols, patrocinado por la Fundación Volkswagen; esta iniciativa incorporó a jóvenes investigadores alemanes, junto al académico Hernán Gutiérrez del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, y el académico del mismo Instituto y del Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile, Manfred Wilhelmy, quienes trabajaron hasta 1993.

La configuración del regionalismo en el Sudeste asiático, así como los diversos esfuerzos por crear mecanismos avanzados de integración en América Latina, habrían parecido hasta hace algunos años, fenómenos excluyentes y difícilmente comparables. Como ciertos estudios de este libro lo muestran, esta mutua exclusión tiene orígenes históricos y se expresa claramente en el sistema post colonial de bloques y alianzas militares.

Sin embargo, ciertos procesos de desregulación económica en países latinoamericanos y el interés real en participar en esquemas de cooperación concebidos para la Cuenca del Pacífico, originalmente sin una clara intención de extenderse a los países latinoamericanos, mostró en los años recientes el vacío de conocimientos mutuos y de experiencia en una conexión "Sur - Sur", no fundada en elementos esencialmente ideológicos o en un pasado colonial común.

Al promover estudios comparativos de las tendencias, factores y concepciones generales acerca de la cooperación e integración, esta obra cumple una tarea fundamental cuya continuación debe ser apoyada en nuestros centros académicos. Esta necesidad es tanto más evidente si observamos los cambios que experimenta el entorno en que se promueven las nuevas formas de asociación económica en América Latina, en especial, el significado que puede alcanzar la iniciativa hacia el libre comercio pactado a partir del acuerdo entre países de América del Norte.

Los casos incluidos en este libro, así como las explicaciones teóricas generales permiten, por otra parte, comprender de qué forma los fenómenos políticos y económicos están impactando las teorías y doctrinas que han explicado la inserción de los países latinoamericanos en el sistema internacional, así como las percepciones generadas a partir de ellas. Esta renovación teórica no tiene sólo interés académico, sino que puede enriquecer el proceso de formulación de las políticas exteriores.

Los cambios y declinaciones en las hegemonías, la emergencia de nuevos actores económicos y la persistencia o redefinición de conflictos del pasado con actores intra y extrarregionales, caracterizan el entorno en que se desenvuelven los regionalismos a que se dedica esta obra. La obra combina estudios comparativos y la sistematización de aspectos internos relevantes para conocer los procesos decisionales en los países seleccionados, así como los factores que permiten explicar sus estrategias de desarrollo.

Esta obra debería ser motivo de reflexión y análisis en los centros decisionales en los países latinoamericanos que han definido un interés en su relación con el Asia-Pacífico. Por la dimensión del esfuerzo realizado, así como por el alcance de sus conclusiones, tenemos que agradecer a los autores el aporte que hacen al estudio de la política comparada y las relaciones internacionales.

Santiago, diciembre de 1994

I PARTE

A modo de introducción: sobre la génesis y la lógica fundacional del moderno regionalismo internacional en América Latina y el Sudeste asiático.

Manfred Mols

El regionalismo internacional ha pasado por diversas coyunturas en los últimos doce años. Inicialmente se mantuvo –hasta bien entrado el siglo XX– la idea del primado de la competencia del Estado nacional en el ámbito de la política exterior. No obstante, ya el Art. 21 del Pacto de la Sociedad de las Naciones sanciona jurídicamente los acuerdos regionales y es posible encontrar los comienzos de algunos esquemas regionalistas a comienzos del siglo XIX (esto vale ante todo en el caso latinoamericano). Sin embargo, la época de nacimiento del regionalismo moderno pareciera ser la del término de la Segunda Guerra Mundial y de la descolonización que sobrevendría a continuación. Un primer factor de relativización del Estado nacional proviene de la difundida experiencia del desarrollo de una cantidad creciente de tareas comunes de naturaleza técnico-funcional que rebasan las competencias de cada Estado y que solamente admiten soluciones cooperativas. En este contexto se suele insistir en la necesidad de un orden de unidad regional y/o global que constituya una alternativa frente al sistema, hasta ahora imperante, basado en los egoísmos de los Estados nacionales. El libro de David Mitrany *A Working Peace System*, inicialmente publicado en 1943, asume –dentro de este espíritu– el carácter de un documento representativo de una época. En segundo lugar, cabe observar que justo antes de la fundación de Naciones Unidas ya existen dos agrupaciones regionales de significación internacional, a saber la Liga Arabe y el sistema interamericano, unido este último por varios tratados específicos. En ambos casos

hay experiencias de utilidad regional-colectiva de tal magnitud que motivan a los Estados árabes y latinoamericanos a presentar propuestas concretas durante los debates previos a la fundación de Naciones Unidas, las que encontrarían su expresión en los Arts. 52 a 54 y 55 a 71 de la Carta.

Los ámbitos más importantes del regionalismo contemplado en el documento fundacional de Naciones Unidas son la seguridad, la cooperación económica y el desarrollo. El enfrentamiento Este-Oeste, que a partir de 1946 muestra un potencial no despreciable de desembocar en una nueva guerra mundial, se convierte en un nuevo y esencial factor de impulso del regionalismo moderno. Los Estados Unidos, que viven las primeras experiencias de un rol político mundial al que no estaban habituados, procuran muy pronto consolidar su nueva política de "*containment*" por medio de alianzas de seguridad y defensa. No obstante, tanto en este caso como en el de la OTAN, todavía hay un límite difuso entre las alianzas clásicas, esencialmente temporales, y las vinculaciones regionales de carácter más duradero. Europa oriental se ve obligada a tomar un rumbo diferente. Sobre las ruinas de Europa occidental y central, se desarrollan estructuras de unidad económica regional, que se basan en motivaciones políticas. Los tratados de Roma, 1957, y la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA) están orientados a asegurar la paz, aumentar el bienestar y también a mantener la identidad regional en el contexto de una polarización política mundial que hace cada vez más patente la amenaza de pérdida de rango de Europa en el sistema internacional. En la historia temprana de la unificación europea, el elemento de seguridad (protección frente a una Unión Soviética expansiva y control de Alemania Occidental a través de las vinculaciones internacionales) no puede de ningún modo pasarse por alto. En este contexto, pronto se reconocen reflexiones regionalistas del tipo costo-beneficio. El punto de partida, alrededor de 1950, es el "Cepalismo" con su discusión sobre los términos del intercambio, que pronto es seguido por una tendencia a los movimientos solidarios a nivel del Tercer Mundo en general. La conferencia de Bandung en 1955 constituye un hito representativo de esta fase de estrategias políticas de costo-beneficio. En muchas capitales –especialmente del mundo afro-asiático recién independizado– se desarrolla la convicción que la autonomía que se desea (una autonomía relativa) que ha sido motivo de lucha por generaciones, solamente se puede lograr a largo plazo por la vía de la solidaridad, especialmente en el plano regional. Aun cuando muchos Estados asiáticos y casi todos en Africa recién acceden a la independencia, no se ve un obstáculo en las exigencias y problemas del "*nation building*".

Hay diversos factores unificadores de estos intentos, que responden a una variedad de concepciones: a) Se trata de superar al Estado nacional (tomado de Occidente como paradigma) en una serie de áreas de política de importancia creciente. b) Se trata de evitar el sacrificio de los intereses regionales o de los intereses culturales comunes, sea a las posturas de las superpotencias, sea a las perspectivas niveladoras de la organización mundial. c) Se procura llegar a tener un derecho efectivo a voz en el sistema internacional, derecho que no tiene el Estado individual "normal" en el contexto de la distribución real del poder (sólo lo tienen las superpotencias y líderes regionales como China e India). En los años 70, la Cooperación Regional entre Países en Desarrollo (RCDC), se proclama como imperativo de la política internacional de desarrollo para la década siguiente.

No se trata de presentar una historia exhaustiva del regionalismo internacional (que a nuestro juicio no se ha escrito),[1] pero sí de señalar que el regionalismo de las décadas después de 1945 no fue privilegio de nadie. Los latinoamericanos como los europeos, los asiáticos como los africanos, Estados antiguos como nuevos, e incluso las dos potencias líderes en el sistema internacional –que venían consolidando su situación por décadas– tuvieron su participación específica. La Unión Soviética, por ejemplo, la tuvo en el Pacto de Varsovia y en el Consejo de Ayuda Económica Mutua (CAME o COMECON). Por largos años, estas estructuras demostraron viabilidad y capacidad de irradiación internacional. Los estadounidenses se proyectaron en los pactos de seguridad mencionados y además en el conjunto de acuerdos del sistema interamericano estructurado alrededor de la OEA (1948). Ya hemos por lo menos insinuado las motivaciones en cada caso. Estas se pueden reducir al doble denominador de la incapacidad o insuficiencia del Estado nacional individual para realizar determinadas tareas y de la utilidad –también para las grandes potencias– de establecer un entorno de vinculaciones en forma de tratados más allá de las alianzas limitadas.

[1] Sin embargo, existe una serie de estudios sobre el estado del tema, por ejemplo, A. J. R. Groom y Paul Taylor (eds.), *Frameworks for International Cooperation*, (Londres: 1990); Gavin Bond (ed.), *Regionalism and Global Security*, (Lexington/Toronto: 1984).

1. El regionalismo, el perfil emergente de la nueva estructura internacional y el Estado nacional.

Como se ha visto, la tendencia general entre fines de los años 40 y los años 70 ha sido un regionalismo internacional que parecía indicar una modificación específica en la composición del sistema internacional en términos de política del poder: el desplazamiento parcial del Estado nacional por otros actores internacionales relevantes. Richard Falk, basándose en estudios de simulación matemática, estuvo en condiciones de predecir –dentro del espíritu de lo aquí señalado– que aproximadamente a partir del año 2000 el sistema internacional se diferenciaría sustancialmente del orden mundial anterior en términos de la pérdida de significación del Estado nacional, en beneficio de actores nuevos transnacionales, globales y especialmente regionales. En los estudios correspondientes, las mayores tasas de aumento de importancia de actores hasta el año 2010 y más allá, corresponden a los "actores regionales con fines generales" y a los "actores regionales con fines específicos o funcionales".[2]

En este tipo de reflexiones hay elementos sostenibles y otros simplemente erróneos. Es correcto afirmar que el regionalismo internacional en sus diferentes variantes se ha vuelto un competidor del Estado nacional tradicional. En cuanto al ámbito de las políticas ("*policies*") concretas, hace tiempo que han surgido tareas e imperativos que superan las posibilidades de un determinado Estado o gobierno. Pero también es verdad que –a pesar de todas las simpatías intelectuales de que goza la idea de "un solo mundo" en las élites de las sociedades civiles occidentales contemporáneas como expresión de un orden mundial racional– no hay un gobierno mundial y en ninguna parte se procura seriamente establecerlo. El costoso sistema de Naciones Unidas –que funciona relativamente– y las miles de organizaciones internacionales de alcance global, no obstan a esta constatación.

A su vez, no es sostenible la tesis de la tendencia al debilitamiento del Estado, porque una observación más atenta revela que se trata de cambios de competencias. La enorme trama de los Estados miembros del sistema de Naciones Unidas y la gran cantidad de organizaciones internacionales intergubernamentales no se conciben sin el apoyo y la participación de los gobiernos de los Estados nacionales. Si hoy es posible contar más de 4.000 organizaciones internacionales de las más diferentes características y competencias, ello implica al mismo tiempo que en estas

[2] Richard A. Falk, *A Study of Future Worlds*, (Nueva York: 1975).

entidades dedicadas a temas más allá de las capacidades convencionales de resolución de problemas de los Estados, estos tienen a través de los gobiernos un alto grado de control y de participación en los respectivos campos de interacción. Casi sin excepción participan en el financiamiento; normalmente proporcionan o delegan el personal. Por lo general, las estructuras que compiten no poseen una legitimación democrática propia. En caso de renuncia a los controles y competencias decisorias de los Estados nacionales, sería necesario resignarse en muchos ámbitos a vivir en un mundo administrado por tecnócratas, alejados en su trabajo cotidiano de los ciudadanos. Actualmente ya se considera que el poder y la influencia de los tecnócratas –desde la perspectiva de la Ilustración europea– implica un retroceso en términos de la autodeterminación política contemporánea (como se sabe, esta es la crítica central al tratado de Maastricht). Además, las aquí mencionadas organizaciones competitivas con el Estado nacional prácticamente carecen de una infraestructura administrativa propia (los programas de vacunación de la OMS dependen de la cooperación de los servicios nacionales de salud. El Programa de Desarrollo de Naciones Unidas solamente puede ser implementado con la cooperación de los servicios y agencias de los Estados nacionales. La Unión Postal Universal no tiene mensajeros propios). La esencial cooperación y participación deliberativa del Estado nacional en muchos casos termina implicando que éste pone contrapesos, introduce correcciones y –en caso de necesidad– una y otra vez media y llega a compromisos. Hay algo de verdad en las palabras del gran presidente mexicano Lázaro Cárdenas: "Sólo el Estado tiene un interés general, y por ello él tiene una visión del conjunto".[3] Y también es necesario ver que el Estado –en todo caso el contemporáneo–, que merece el nombre de tal siempre sigue siendo una parte de la autoorganización de la sociedad. Este está dotado de un mandato general para desarrollar actuaciones que tal vez ya no se definen adecuadamente en términos del concepto tradicional de soberanía ("el poder estatal de dominación suprema, no derivada, que no depende de ninguna vinculación ulterior ni está sujeto a la eventualidad de derogación").[4] No obstante, de estas actuaciones dependen los ordenamientos para la paz y el orden interior, así como las medidas para la satisfacción de necesidades que no serían susceptibles de emprenderse por vías transnacionales ni internacionales al no existir los consensos mínimos para ello.

[3] Cita seg. Manfred Mols, "Begriff und Wirklichkeit des Staates in Lateinamerika", en: Akademie f. Politische Bildung/Tutzing (ed.), *Zum Staatsverständnis der Gegenwart*, pp. 185-220, 186.

[4] H. Dreier, "Souveranität" en: *Staatslexikon der Görres-Gesellschaft*, (Friburgo: 1988), 7a. edición, T. 4, pp. 1203-1209.

Todo esto se aplica de manera muy especial al regionalismo internacional de las comunidades de cooperación e integración. Podemos dejar de lado el caso límite de la federación, en el cual la búsqueda de unidad política y/o económica ya no existe al haberse cumplido su meta. Las configuraciones regionales de la actualidad son, en primer término, elementos construidos, dispositivos o instituciones con un componente intergubernamental muy desarrollado, que por lo general es el soporte de estas entidades. Los analistas, especialmente los politólogos, pueden enfatizar marcadamente los diversos niveles y funciones sistémico-totales de las entidades de integración (hace pocos años, Daniel Frei ha dado un ejemplo especialmente convincente de este tipo de ejercicio).[5] No obstante, ni la Comunidad Europea, ni el Pacto Andino, el MERCOSUR, la ASEAN o la Organización de la Unidad Africana –y podríamos continuar la lista– serían viables sin los Estados nacionales y los gobiernos que apoyan, posibilitan, cofinancian, legitiman a través de su voluntad de participación, tanto el *statu quo* como el progreso en materia de integración. Esto también es válido en los casos en que las entidades de integración tienen un elemento supranacional desarrollado y consolidado desde el punto de vista político y jurídico-constitucional. Aun en presencia de una disposición constitucional tan definidamente legitimadora de la supranacionalidad como el art. 24 inciso 1° de la Ley Fundamental alemana,[6] no es posible prescindir del extraordinario peso que tiene la República Federal y su gobierno para el curso exitoso del proceso de unificación europea. *Mutatis mutandis* puede decirse lo mismo de Francia, Italia, los países del Benelux, etc. y –cambiando los continentes– del Pacto Andino o del dinámico MERCOSUR, que contempla una instancia arbitral supranacional pero que depende de la disposición de los gobiernos nacionales a respetarla efectivamente. Debemos agregar otro punto de vista que es esencial para los acuerdos de integración. Estos acuerdos, así como la cooperación y lo que los latinoamericanos vienen llamando concertación[7] –una diplomacia multilateral en los niveles más altos, al lado de, o fuera de, los mecanismos formales– solamente puede funcionar cuando paralelamente a las instituciones y foros para el diálogo interestatal existen instancias burocráticas de implementación de políticas de integración. La integración, la cooperación y la concertación y las

[5] Daniel Frei, "Integrationsprozesse", en: Werner Weidenfeld (ed.), *Die Identität Europas*, (Bonn: 1985), pp. 113-131.

[6] El Art. 24 inciso 1º dispone que la Federación puede, mediante una ley, transferir derechos soberanos a instituciones interestatales.

[7] Una obra fundamental es Luciano Tomassini (comp.), *Nuevas Formas de Concertación Regional en América Latina, Anuario RIAL 1988*, (Buenos Aires: 1990); también Alicia Frohmann, *Puentes sobre la Turbilencia: La Concertación Latinoamericana en los 80*, (Santiago: 1990).

correspondientes políticas son –desde la irrenunciable perspectiva de cada Estado nacional– partes de la política exterior, de la política económica, de transportes, de energía, etc., porque de otro modo el cumplimiento concreto de los acuerdos –que en la práctica siempre se da a nivel del Estado nacional– no sería posible.

Para no omitir el punto, digamos que la conservación de la competencia del Estado nacional todavía se da en aquellos casos en que hoy se habla de política mundial interna o "*world domestic policies*".[8] Tenemos por un lado regímenes de alcance global en la producción, el comercio, las finanzas, la investigación, la ecología, la seguridad, etc., los que por otra parte podemos multiplicar por el factor comunicación (porque de esta manera se realiza la "evaluación de problemas de política mundial mediante categorías de política interna"). En conjunto estos aspectos representan ámbitos muy esenciales de la estructuración de nuestras vidas, que podrán responder en forma parcial, predominante y aun exclusiva a impulsos sociales y de mercado propios a nivel de las relaciones internacionales, pero que ponen de manifiesto en cada caso la necesidad de contrapesos estatales. Una sociedad transnacionalizada, por productiva que sea, no puede por sí misma producir ajustes distributivos internacionales o transnacionales (uno de los problemas básicos de los Estados industriales así como de los llamados países en desarrollo). Una política ambiental global –aunque se impulse enérgicamente– no es susceptible de implementación (tal vez ni siquiera de planificación) sin la cooperación prioritaria de las instancias de los Estados nacionales. La Cumbre de Río de 1992 mostró de manera impresionante esta realidad. *Mutatis mutandis* esto vale igualmente para todos los ámbitos con implicaciones de "política mundial interna".

Si estas reflexiones son correctas, se siguen de ellas dos consecuencias. En primer lugar, la relativización de las competencias de los Estados nacionales y de la soberanía no tiene nada que ver con su renuncia o entrega, por lo que una buena parte de las pretensiones estatales en el ámbito internacional no solamente se mantienen, sino que aun se manifiestan de manera mucho más compleja que en décadas anteriores. En segundo lugar, es cierto que en el sistema internacional coexisten actores en relaciones de competencia y complementación, por una parte, y un

[8] La primera referencia documentada al concepto de "política mundial interna", permite atribuirlo a Carl F. von Weizsacker en un estudio sobre investigaciones acerca de la paz. Otras fuentes alemanas del concepto en: Emanuel Richentr, *Der Zerfall der Welteinheit*, (Frankfurt y Nueva York: 1992); y Theodore Couloumbis y James H. Wolfe, *Introduction to International Relations*, (Englewood Cliffs, N.J.: 1990), 4a. edic., p. 311.

amplio conjunto de materias de política mundial interna. Ambos elementos pueden contar con un crecimiento constante de relaciones intergubernamentales, transnacionales y en algunos casos supranacionales en ámbitos económicos, sociales, ecológicos y otros. No obstante, ello no implica la anulación de la coresponsabilidad estatal debido a que –como planteara de manera contundente Hedley Bull–[9] la sociedad internacional es anárquica por naturaleza. Estas materias solamente alcanzan una situación de ordenamiento aceptable a través de mecanismos de regulación en los cuales los Estados nacionales –utilizando muchos niveles de regulación, desde el derecho internacional y la diplomacia hasta los intentos de ordenamiento regional y las concertaciones– juegan papeles muy determinantes.

El lector habrá advertido ya que aquí se han generalizado conceptos europeos de Estado, orden regional, integración y política internacional, dando por establecido su significado como algo obvio. Esto parece aventurado, especialmente en una obra colectiva en que las condiciones internacionales de América Latina y el Sudeste asiático se encuentran en primer plano. Parece justificado preguntarse acerca de la existencia de categorías analíticas propias latinoamericanas o del Sudeste asiático. En esta región, por ejemplo, podría pensarse en la doble categoría usada en la política y la diplomacia: la "*national and regional resilience*". No obstante, nos parece que la discusión de los problemas generales del desarrollo mundial y de las relaciones internacionales ha sido, hasta este punto, de una claridad tal que no requiere especificidades regionales. Manfred Wilhelmy, en su revisión del estado de la política internacional presentada en 1988 bajo el rubro "Los actores internacionales", no ofrece un análisis sustancialmente diferente del aquí propuesto.[10] Las especificidades situacionales de la política latinoamericana presentadas por Helio Jaguaribe bajo la denominación de "autonomía periférica"[11] y por Juan C. Puig como "autonomía heterodoxa",[12] así como por Francisco Orrego como un marco de condiciones que afecta a una "clase media de las naciones",[13] no modifican la proposición central que afirma la mantención del rango del Estado en un ámbito internacional que ha sido

[9] Hedley Bull, *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, (Nueva York: 1977).

[10] Manfred Wilhelmy, *Política Internacional: Enfoques y Realidades*, (Buenos Aires: 1988).

[11] Helio Jaguaribe, "Hegemonía Céntrica y Autonomía Periférica", en: Eduardo Hill/Luciano Tomassini (eds.), *América Latina y el Nuevo Orden Económico Internacional*, (Santiago: 1979), pp. 17-48.

[12] Juan Carlos Puig, *Doctrinas Internacionales y Autonomía Latinoamericana*, (Caracas: 1980).

[13] Francisco Orrego Vicuña, "Las alternativas de América Latina como clase media de las naciones", en: Hill/Tomassini, *op. cit.*, pp. 107-126.

enriquecido por nuevos actores, entre los cuales se sitúa el regionalismo. De ningún modo se trataría de discutir esta tesis en el caso del Sudeste asiático, donde los factores de liderazgo, de estabilidad y de desarrollo se encuentran claramente en el primer plano de los análisis politológicos y ante todo políticos –con un acento inconfundible en la "*national resilience*".

2. Tres tipos de regionalismo internacional.

Una obra colectiva como ésta no es un foro para nuevos enfoques teóricos, toda vez que la teoría del regionalismo y/o la teoría de la integración se encuentran entre los campos más complejos dentro del conjunto de las teorías de la política internacional. No obstante, es necesario recordar al lector al menos algunas palabras sobre las premisas del marco histórico contemporáneo y teórico que han sido asumidas al escribir estos ensayos.

En el ya citado libro de Wilhelmy se observa –bajo el subtítulo de "Regionalismo multilateral"– que existe una "velocidad relativa" de surgimiento y desaparición de organizaciones regionales y subregionales. Frente a la existencia de organizaciones a nivel mundial, se trata en este plano del ir y venir de la problemática integracionista. Yendo algo más allá de Wilhelmy, podemos afirmar que no se trata solamente de la fundación de nuevas entidades y de la terminación formal y/o fáctica de otras, sino también –y especialmente– de los cambios en el peso de las organizaciones en la política internacional y en relación con los Estados que las constituyen. Hay muchas causas específicas de estos permanentes cambios. Es obvio constatar que la política –y naturalmente la política internacional– nunca constituye algo dado de antemano, sino una realidad sujeta a la acción de nuevas fuerzas. El regionalismo internacional forma parte de una dinámica internacional de carácter político, económico y también cultural, que por la naturaleza de las cosas no se detiene ni admite soluciones de validez definitiva –a menos que se acepte la tesis del fin de la historia. Hechas estas prevenciones y recordando el contenido central de esta obra –la comparación de los regionalismos latinoamericano y del Sudeste asiático– se trata aquí de tres tipos de regionalismo, que se distinguen según criterios de ordenamiento, debiendo señalarse además que la adscripción de estructuras regionales concretas frecuentemente depende de un marco de condiciones (por ejemplo internacionales) y de circunstancias históricas. Nos situamos, por tanto, más allá de las clasificaciones de regionalismos de motivación militar,

económica, política etc., y de los enfoques funcionales, federativos o neofuncionales, así como de los intentos de clasificación a partir de los niveles de formalización de la cooperación.[14]

Existe, en primer lugar, un regionalismo (con los correspondientes conjuntos de estructuras) de integración y cooperación que en un momento dado aporta elementos constitutivos relevantes del sistema internacional. Este Tipo I puede ser parte del concierto internacional de las potencias que esté operando, en calidad de fuerza en que éste se apoya y que bajo ciertas circunstancias podría llegar a competir con los grandes actores nacionales; o podría funcionar como el apoyo esencial para aquéllos que son decisivos para la constitución y definición del sistema internacional. La entidad paradigmática del Tipo I es la Comunidad Europea, porque ésta desde hace tiempo viene aumentando su irradiación global, incorporándose cada vez más a las figuras centrales del ajedrez de la política mundial en términos de poder, influencia y capacidad de afirmar un rol propio. Ello no obstante todas las deficiencias que pocos años atrás se señalaban condescendientemente como "euroesclerosis" y que eran evidentes antes de Maastricht, sin que este tratado les pusiera término. Como casos límites del Tipo I podríamos considerar las organizaciones pertenecientes al mundo del conflicto Este-Oeste que se presentaron bajo definiciones de tipo regional (CAME, Pacto de Varsovia, OTAN); no obstante, consideramos que en los ejemplos mencionados es indesmentible la tutela hegemónica, por lo que hay un aspecto –que no analizamos aquí– de alianzas de tipo clásico en estas entidades –de allí que las veamos en el límite. En sus primeros 20 a 25 años, la Comunidad Europea no podría subsumirse bajo el Tipo I. Sus cualidades como actor y su éxito dependen de un complejo de creciente potencia económica, de la irradiación política externa a través de la Cooperación Política Europea y del Acta Unica Europea, que le han dado gran aceptación internacional. Otros factores que influyen en este sentido son la supranacionalidad y el desarrollo institucional, dos logros a los que no se aproximan otras comunidades de integración. Por otra parte, la Comunidad Europea es autónoma en cuanto –a diferencia de prácticamente todas las demás comunidades regionales en América Latina, Asia y Africa– no es alimentada por terceros.

En contraste con lo anterior, el Tipo II es el "caso normal" de regionalismo. Aquí se subsumen organizaciones internacionales que se insertan en el sistema internacional dado bajo determinadas circunstan-

[14] Ver por ejemplo, Guillermo Ondarts, "La nueva integración", *Integración Latinoamericana*, 17/175, 1992, pp. 3-12, 8.

cias – para los fines de la conservación de la identidad, de la mejora de posiciones en el sistema internacional, del incremento de la efectividad funcional, como también para hacer valer los intereses propios. No se excluye la posibilidad que de estas organizaciones emanen impulsos transregionales. No obstante, éstos no están en el primer plano de sus intereses fundacionales y de conservación. Un rasgo constitutivo de este tipo de organización internacional y del tipo de regionalismo correspondiente es la abstención del cuestionamiento del sistema internacional imperante, con sus esferas y distribuciones del trabajo y el poder. Más bien la inserción se basa en criterios de costo-beneficio según los cuales la participación pesa más que los esfuerzos que deberían realizarse para mejorar fundamentalmente el sistema. (Ejemplos de esto son el Pacto Andino, ASEAN, la OUA, la Liga Arabe, etc.)

El Tipo III es un fenómeno que actualmente provoca controversia. Algunas de sus características se discuten en la literatura bajo los conceptos del "nuevo regionalismo"[15] o de la "nueva integración". Se trata en general del elemento regionalista en el actual reordenamiento del ámbito internacional, o sea, del intento de introducir elementos de esta índole en las reflexiones sobre el "nuevo orden mundial" que se busca más allá del triunfo relativo de la democracia y el liberalismo, de las expresiones libres de opinión y del desarrollo de las fuerzas del mercado. En suma, de una "nueva arquitectura política". Bajo criterios de política de poder e ideológicos se encuentran tres tipos de motivaciones. Por una parte, la necesidad de tomar en cuenta los cambios en el peso de diversos factores internacionales, que se relacionan con las ideas originales acerca de una intensificación del proceso de integración europea. Aunque hoy no sabemos a ciencia cierta si Maastricht se realizará conforme a las decisiones y tratados o si todavía se requerirán modificaciones, está claro que con la firma del Acta Unica Europea y las correspondientes decisiones sobre mercado interno único del 31 de diciembre de 1992 y el fortalecimiento de las instituciones comunitarias, ha tenido lugar un salto en la efectividad europolítica que rápidamente ha tenido efectos políticos centrípetas globales. Desde 1986 ya no se podía dejar de ver que había pasado el tiempo de la "euroesclerosis", la que dio paso a un "desplazamiento tectónico" a nivel político y comercial global, con origen en Europa. Los efectos se hicieron sentir prontamente, sobre todo en vastos sectores del Tercer Mundo, donde surgió la preocupación por la "Fortaleza Europea".

[15] Ver Norman D. Palmer, *The New Regionalism in Asia and the Pacific*, (Lexington, Mass.: 1991).

El segundo impulso significativo para el reordenamiento del ámbito internacional también es de naturaleza regional. Se trata de una cadena de intentos de llegar a arreglos regionales en el ámbito Asia-Pacífico, que se originaron en parte por el peso creciente de las transacciones económicas entre Estados Unidos y Japón[16] y también en los últimos años por la dinámica recuperación de Europa. También tienen un rol las consideraciones macrorregionales estratégicas y de seguridad. El comienzo de APEC en 1989 ha dado un impulso adicional esencial a la idea de la comunidad del Pacífico, que comenzara a tomar forma a través de foros de diálogo de política comercial y de desarrollo en el área en los años 60.[17] La idea de un "siglo del Pacífico" tiene su propia historia tanto en el lado estadounidense como en el japonés. También hay una historia de intentos latinoamericanos de recordar los propios intereses transpacíficos. Pero solamente en los años 80, en el contexto de cambios significativos en las relaciones entre el comercio transpacífico y transatlántico, el tema del Pacífico ha adquirido sostenidamente un mayor peso.

Los intentos de los Estados Unidos de aglutinar una nueva unidad regional en su entorno geopolítico inmediato con Canadá y México, constituyen el tercer impulso. Este asume la forma de una zona de libre comercio (NAFTA), que a través de la "Iniciativa para las Américas" del presidente Bush (27 de junio de 1990) está en principio abierta a todos los Estados en el hemisferio occidental y hace pensar en la posibilidad de una zona de libre comercio desde Alaska hasta Tierra del Fuego.

Ningún documento serio –oficial o académico– omite la expresa referencia a estos tres pilares de mayor actualidad del regionalismo internacional. Por ejemplo, el ex presidente mexicano Carlos Salinas de Gortari, en su segunda cuenta anual al Congreso de su país, señaló que "todos los días se perfilan ante nuestros ojos tres grandes centros conductores de la dinámica global –Europa, el Pacífico asiático y América del Norte".[18] En el Sudeste asiático también se habla abiertamente de la formación de tres grandes bloques político-comerciales mundiales, los que se trata de equilibrar a través de las iniciativas propias. Todas estas tendencias y los correspondientes "pros" y "contras" se ponderan en el contexto de las consecuencias de la *perestroika*, o sea, de los espacios de libertad que ha dejado el derrumbe del sistema soviético. Sin duda, la eliminación de lo que hasta el pasado reciente constituía el "modelo

[16] Una buena síntesis, que también abarca las raíces culturales, es la que ofrece Mark Borthwick, *Pacific Century; The Emergence of Modern Pacific Asia*, (Boulder, Colorado: 1992).

[17] Detalles en Helen Hughes, "Does APEC make sense?", en: *ASEAN Economic Bulletin 8*, Nº 2, 1991, pp. 125-136.

[18] Carlos Salinas de Gortari, *2º Informe de Gobierno*, (México: noviembre, 1990), p. 8.

ordenador del proceso" del conflicto Este-Oeste ha estimulado las reflexiones acerca del "nuevo orden mundial", en las cuales los intereses económicos concretos reemplazan las antiguas energías impulsoras, fuertemente ideologizadas, de la política internacional. Pero los orígenes del nuevo regionalismo no están en Moscú sino claramente en Europa occidental y en el ámbito del Pacífico, correspondiendo a los Estados Unidos un papel más bien reactivo como actor en su propio entorno geopolítico. El camino hacia las decisiones de intensificación de la unificación de Europa occidental tiene su propia historia, independiente de la *perestroika*. Asimismo, el interés japonés en el Pacífico y la filosofía del "siglo del Pacífico" en los Estados Unidos muestran por bastante tiempo sus propios signos premonitorios.

En este preciso lugar es necesario volver al concepto del regionalismo contemporáneo Tipo III. Se trata, como se ha expresado, de una parte del reordenamiento del mundo. El regionalismo Tipo II reconoce fundamentos contractuales relativamente claros, y su tendencia constitutiva es a una cooperación estrecha que puede llegar a la integración. Entendemos aquí por integración una cooperación que se orienta a una irreversibilidad de facto, que se vuelve muy estrecha y se desarrolla en "áreas de problemas" con la tendencia hacia las instituciones comunes, de tipo supranacional en el caso ideal. En el Tipo III hay muchos aspectos que quedan más abiertos. Ruth Zimmerling ha escrito que "la integración política regional se refiere a un proceso en el cual un grupo de Estados crea y desarrolla voluntariamente instituciones comunes; estas permiten en una medida creciente conocer anticipadamente decisiones de política interna de los Estados participantes, y son las destinatarias de crecientes competencias decisorias. El estado de cosas imperante en un momento dado en estos aspectos constituye un indicador del grado de integración".[19] Esto debe entenderse referido plenamente al nivel de análisis del Tipo II. La proximidad geográfica o las vinculaciones geográficas son elementos esenciales de esta forma de actuación del regionalismo. El "nuevo regionalismo" (Tipo III) al que se refiere por ejemplo Palmer, está más orientado hacia afuera. Se constituye en vista de la interdependencia global y exhibe dimensiones desarrolladas de tipo transregional. En este espíritu se formula la advertencia que "el regionalismo comprende manifestaciones y tendencias mucho más amplias que la formación de instituciones regionales". Continúa Palmer: "Puede existir un extenso regionalismo sin organizaciones regionales comprensivas, aunque un

[19] Ruth Zimmerling, *Externe Einflüsse auf die Integration von Staaten*, (Friburgo y Munich: 1991), p. 55.

regionalismo completamente desarrollado siempre se caracterice por extensos contactos y vinculaciones al interior de las regiones, pero también crecientemente entre las regiones". El ejemplo del autor es interesante: "En el Este de Asia, que no dispone de una organización regional comprensiva, el regionalismo se desarrolla con una velocidad notable, todavía con escasas institucionalizaciones formales". No podemos sorprendernos que este "nuevo regionalismo" atribuya menos valor al concepto y al ideal de una integración Tipo II, por de pronto porque se trata de evitar las trampas de las renuncias –al menos parciales– a la soberanía. En efecto, los teóricos del "nuevo regionalismo" no pueden pasar por alto el hecho que el mundo actual no se caracteriza tan sólo por una creciente interdependencia política, económica, comunicacional y cultural, sino también –muchas veces en un manifiesto y aparente contraste con lo anterior– por un nuevo fortalecimiento del nacionalismo. Por eso no debe sorprender que el concepto de los "regímenes internacionales" –desarrollado en las teorías de las relaciones internacionales hace varios años– juegue un papel significativo, incluso constitutivo, en estas reflexiones.[20] El concepto de "nueva integración" representado en América Latina por Ondarts muestra considerables paralelos con las ideas de Palmer. Ondarts también parte de los cambios producidos en el sistema internacional. Corresponde, por tanto, plantearse frente al cambio de la lógica situacional, que se caracteriza por la globalización de las relaciones económicas y la formación de nuevos macrobloques. La "nueva integración" se define como una estrategia de adaptación, no ya, como la integración latinoamericana convencional, una meta en sí misma. En contraste con la integración "formal", que no se libraba del modelo de instituciones supranacionales, y de la integración que todavía insistía en reglas del juego, determinadas mediante tratados, se trata ahora de una "integración de hecho". Esta se basa en la proximidad geográfica, en las inversiones cruzadas y en vinculaciones adicionales (incluyendo las culturales y étnicas) entre la "comunidad de las relaciones de interacción entre los distintos países". El fin último consistiría en vincularse con el resto del mundo a partir de macroespacios constitutivos de zonas de libre comercio, orientados a la interdependencia de las políticas comerciales. En lo particular, se exige una serie de pasos de procedimiento y de carácter institucional para dar apoyo a la "nueva integración":[21] "negociaciones sobre la base de reciprocidad", "relaciones especiales con otros países o grupos de países", "capacidad de

[20] Palmer, *op. cit.*, pp. 5, 6, 12, 15.
[21] Ondarts, *op. cit.*, pp. 6, 8, 12.

adaptación a nivel institucional", "agencias ejecutivas colectivas" en vez de los secretariados técnicos predominantes hasta el presente. En todo esto no se deja dudas acerca de la renuncia a proseguir el cultivo de los viejos ideales del bolivarismo o de una identidad latinoamericana. Tampoco se trata ya –como todavía en los años 70– de construir posiciones colectivas tercermundistas.

Puesto que estas reflexiones se nutren de la convicción –globalmente difundida, aunque no predominante– que vivimos una era de pragmatismo, resultan atractivas sobre todo porque conllevan una actitud de apertura y de renuncia a las vinculaciones regionales rígidas. Sería posible criticar sus contradicciones internas, su vaguedad y falta de madurez, y en último término su impractibilidad; además, enjuiciar la liviandad con que se opera intelectualmente entre los niveles gubernamentales y no gubernamentales; la absoluta indeterminación con que de pronto se presenta el elemento de supranacionalidad, recién incorporado a la discusión; la falta de consideración del curso real de los acontecimientos históricos con la cual una vez más –haciendo referencia justamente a Europa occidental– se adhiere a la tesis del predominio de las vinculaciones económicas. El impulso básico de estas reflexiones parte claramente de la formación de nuevos bloques, en los cuales los roles constitutivos corresponden a Europa, Norteamérica y Japón. En este contexto, integración regional significa ante todo encontrar la inserción en los nuevos modelos de operación de la política internacional, que se basan en la aceptación de la primacía de la interdependencia comercial mundial. Los componentes regionalistas básicos de esta concepción no pueden dejar de considerarse cuando está claro que hay una estructuración regional – subregional (como en América Latina con América Central, los países andinos y el Cono Sur).

En este punto concluimos una serie de nuestras ideas, y sostenemos la necesidad de corregir un aspecto. Anteriormente habíamos vinculado determinadas interpretaciones de lo que denominamos regionalismo Tipo III con el citado libro de Norman Palmer. En éste se reconoce expresamente la gran importancia de Europa y Norteamérica, pero al mismo tiempo se dice que "el desarrollo del nuevo regionalismo en Asia y el Pacífico podría ser de importancia equivalente, y en el largo plazo aún mayor".[22] Paralelamente, las interpretaciones de parte latinoamericana (Ondarts, da Motta Veiga), aunque no idénticas en los detalles, no muestran diferencias sustanciales. Llegar a la conclusión significa en este punto que hay ideas parecidas –condicionadas por el marco específico

[22] Palmer, *op. cit.*, IX.

de ASEAN– que han estado en el debate en el Sudeste asiático durante una década. El regionalismo, que mejora la situación de desarrollo de las potencias participantes al acumular recursos de poder –según Chong Li Choy–, no puede desconocer las relaciones de dependencia en un sistema internacional dado. Una coalición regional como ASEAN, concebida sobre una base de este tipo, no puede limitarse a considerar las relaciones de poder prevalecientes y la compleja dinámica de los equilibrios recíprocos. Es necesario al mismo tiempo tener presente la apertura, que aquí significa a) el rechazo, como cuestión de principios, de las economías y las sociedades cerradas; y b) una disposición –también principista– a entablar relaciones con otras naciones o coaliciones regionales, que no necesitan ser dominantes en la propia región.[23] Estas observaciones se escribieron cuando la estructura básica del sistema internacional aún no estaba sujeta a imperativos de cambio como los que hemos conocido. No había Acta Unica Europea, una intensificación del debate sobre el Pacífico, ni *perestroika*, ni se vislumbraba el término de la confrontación Este-Oeste. Hoy, Mónica Hirst llama la atención en América Latina sobre la fragmentación de los esfuerzos de integración, y en el Sudeste asiático se discute –antes de la cumbre de Singapur– en términos de "*ASEAN: where from or where to?*".[24] Al debatir si las nuevas circunstancias regionales e internacionales hacen necesaria una redefinición de la cooperación, se reconoce una vez más la tendencia al cambio conceptual en el ámbito de esta problemática. Desde los continentes más diversos llegan reflexiones acerca de los imperativos de los espacios de maniobra a nivel global, los que se discuten en calidad de revisionismo global bajo la presión y las oportunidades de una nueva "unipolaridad", o en términos de las "incertidumbres de la época de post-Guerra Fría".[25] La convergencia está en la idea de la necesidad de redimensionar los espacios regionales en el campo internacional.

La corrección a que se hacía referencia es la siguiente: la cooperación regional Tipo III no es completamente idéntica con el "nuevo regionalismo" de Palmer o la "nueva integración" de Ondarts. Aunque hay muchos elementos que señalan en esa dirección, muchos detalles siguen estando muy vagos. Conceptualmente, no permiten ofrecer en el tema mucho más que elementos descriptivos de procesos que efectivamente tienen lugar en América Latina, Asia y otros lugares. Bajo estas

[23] Chong Li Choy, *Open Self-Reliant Regionalism*, (Singapur: 1981), pp. 1, 50, 181.

[24] Monica Hirst, "Condicionantes y motivaciones del proceso de integración y fragmentación en América Latina", *Integración Latinoamericana*, 17/175, 1992, pp. 19-31; Mark G. Rolls, "ASEAN: Where from or where to?", *Contemporary Southeast Asia*, 13/3, 1991, pp. 315-332.

[25] James G. Blight y Thomas G. Weiss, "Must the grass still suffer? Some thoughts on 3rd World conflicts after the Cold War", *Third World Quarterly*, 13/2, 1992, pp. 229-253.

limitaciones, por ahora la definición analítica más precisa sigue siendo que el Tipo III representa un regionalismo que corresponde a las exigencias de las reestructuraciones globales, sin pretender para sí mismo ser el elemento constitutivo de un nuevo "concierto de potencias" en el sentido clásico o de las nuevas reflexiones de Henry Kissinger[26] o de Richard Rosecrance.[27]

3. Particularidades de nuestra comparación interregional.

Cuando los participantes en este proyecto de investigación chileno-alemán lo concibieron –unos cinco años atrás– vivían en otro mundo internacional, el que ahora –salvo algunos vestigios– está desapareciendo cada vez más. Es cierto que en el área del Pacífico se estaba delineando la formación del APEC o de una organización comparable. También estaba preparada la vía para una cooperación europea profundizada. Así y todo, todavía circulaba la versión de la "euroesclerosis" y la Unión Soviética estaba en vías de reforma pero claramente no de disolución. Obviamente, nadie estuvo en condiciones de predecir la dramática transformación del sistema internacional, con todas las profundas consecuencias vividas, entre ellas la unificación alemana y la emancipación absoluta de Europa oriental.

América Latina se encontraba económica y políticamente en el suelo, con excepción de muy pocos países. Ya entonces estaba claro que entre éstos se encontraba Chile. Hacia fines de los años 80, la reputación internacional del subcontinente había alcanzado su punto más bajo. En los encuentros con personalidades latinoamericanas de alto nivel en conferencias internacionales quedaba la impresión que los latinoamericanos estaban de espaldas contra la pared. Se hablaba tanto de "libanización" como de "africanización" (marginación internacional creciente hasta el punto del olvido). De este modo, cundía el pesimismo. Las hipotecas endógenas y exógenas –muchas veces tan entrelazadas a nivel fáctico que resultaban indistinguibles– causaban la impresión en muchos lugares, dentro y fuera de América Latina, que el subcontinente o la mayoría de sus Estados y sociedades luchaban por la mera supervivencia.[28] Parecía que estaba en juego nada más –y nada menos– que los elementos de la convivencia estatal y social civilizada mínimamente

[26] Henry A. Kissinger, *Die Sechs Säulen der Weltordnung*, (Berlin: 1992).

[27] Richard Rosecrance, "A new concert of powers", *Foreign Affairs*, 71/2, 1992, pp. 64-82.

[28] Sobre lo que sigue ver M. Mols et al., *Einführung in die politische, soziale und kulturelle Situation Lateinamerikas*, (Heidelberg: 1991), pp. 5-14.

organizada. Perú y Colombia, y en parte también Bolivia, veían amenazada su soberanía interna por la guerrilla y/o la mafia de las drogas. En diversos Estados de Centroamérica, sencillamente se hicieron a un lado características elementales del respeto a la soberanía a raíz de intervenciones externas y de tutelajes, que en algunos casos ni siquiera consideraron las formas externas apropiadas bajo el derecho internacional. La "revolución institucionalizada" de México –que ya había visto afectada su reputación interna e internacional desde la "noche triste" de Tlatelolco en 1968– debió reconocer los límites de sus pretensiones de gobierno desde las elecciones presidenciales de 1988. La salida anticipada del Presidente Alfonsín en Argentina, constituyó la confesión del fracaso del gobierno en el contexto del nuevo comienzo democrático iniciado con optimismo en 1983. En Brasil, los tiempos del "milagro" económico se convirtieron cada vez más en un capítulo de la historia contemporánea. La actitud predominante en un subcontinente que todavía en los años 70 parecía contarse entre las grandes regiones del futuro en el mundo era de desesperanza. Algunos indicadores endógenos de la pérdida de sustancia de América Latina eran los siguientes: un burocratismo de proporciones casi inimaginables– aún en la Europa tan amiga de las soluciones administrativas–; una enorme corrupción, en casi todos los países, de las clases políticas y económicas; aterradoras distorsiones distributivas, que se cuentan entre las más injustas en todo el mundo; un cambio constante e impredecible de los regímenes políticos; una falta de madurez –a veces pueril–en el comportamiento de los empresarios; un régimen de "capos" en la mayoría de los sindicatos, que ahogaba todas las iniciativas desde la base; la marginalización de los indios; y espantosas zonas de miseria alrededor de las megalópolis. Entre los factores exógenos se encontraban: el ya comentado rol –que no puede calificarse de responsable– de la administración Reagan, que arrastró a América Latina y especialmente a Centroamérica a sufrir los efectos de los conflictos Este-Oeste, contrariando toda racionalidad política mundial, de política de desarrollo, así como la voluntad declarada de la mayoría de los gobiernos latinoamericanos; la falta de voluntad de Occidente en general de pasar más allá de los verbalismos y de asumir una mayor solidaridad y responsabilidad frente a su región más alejada;[29] la experiencia, no menos amarga, de ser una pieza de ajedrez en manos de pretensiones de terceros, tanto en el conflicto Falkland-Malvinas como en las invasiones norteamericanas en Granada y en Panamá.

[29] Alain Rouquié, *Amerique Latine, Introduction à l'Extrême-Occident*, (París: 1987).

En el problema del endeudamiento latinoamericano se mezclaron los elementos endógenos y exógenos, volviéndose inseparables. A la luz de la abundante literatura sobre este tema no es necesario tratar cada una de sus facetas.[30] En todo caso, es indiscutible que hubo liviandad –en algunos casos imperdonable– para incurrir en deudas – especialmente cuando no hubo inversiones productivas. Hacia afuera, el endeudamiento tuvo, entre otras, la implicación de convertir a América Latina en un exportador neto de capital. Entre 1982 y 1988, los países latinoamericanos debieron transferir por concepto de servicio de deudas 180.000 millones de dólares, un promedio de 4% del PNB de las economías afectadas. La frase de la "década perdida" acuñada por la CEPAL se basa en la disminución de los ingresos en los años 80, que en promedio retrocedieron al nivel de los 70. El Banco Mundial, el FMI y otras entidades financieras internacionales comenzaron a dictar tareas monetarias, financieras y en general de política económica a los gobiernos, afectando la sustancia de la soberanía de casi todos los países.

Pero con lo anterior no hemos terminado nuestro recuento de la triste década de los 80. La situación inmanejable de la región también estaba relacionada con un concepto de desarrollo que se había vuelto obsoleto y con métodos problemáticos de actuación en el ámbito internacional. Desde la perspectiva actual, el lector ve mejor estos aspectos que en la década de los 80 que estamos comentando. En efecto, las ideas prevalecientes sobre desarrollo y modernización, con sus énfasis en el crecimiento económico y la infraestructura, con fuerte participación del Estado, se contaban hasta cerca del fin de los 70 entre las concepciones más exitosas en el ámbito internacional de las políticas de desarrollo. En el lapso entre 1950 y 1980, ninguna región mundial –salvo Japón y los países socialistas– pudo acercarse a la tasa acumulativa media latinoamericana de 5,6% de crecimiento anual.[31] Asimismo, el subcontinente en los años 70 había logrado irrumpir de manera renovada en el sistema internacional por medio de la diversificación de las relaciones exteriores de la mayoría de los gobiernos en una escala antes desconocida; había fundado el SELA en 1975, y obtenido la aprobación, por amplia mayoría, de la Carta de los Derechos y Obligaciones Económicas de los Estados. La crisis de las concepciones y de la práctica del desarrollo, así como la falta de resultados de las posiciones adoptadas por la región dentro de su nueva orientación internacional de los 70, se pueden explicar –de

[30] Obra representativa: Institute of Latin American Studies (ed.), *The Debt Crisis in Latin America*, (Estocolmo: 1986).

[31] Datos en Gonzalo Martner (coord.), *América Latina Hacia el 2000. Opciones y Estrategias*, (Caracas: 1986).

modo un poco abstracto– mediante tres fórmulas. Primero, la región tendió a ignorar la creciente evidencia de la interdependencia económica y política mundial al practicar una política económica relativamente cerrada. Ello fue una consecuencia natural de la política de sustitución de importaciones predicada por la CEPAL, que mantuvo su liderato político intelectual de los años 50 y 60. En segundo lugar, la región vivió dentro de una concepción según la cual solamente una revisión fundamental del sistema económico internacional podría ofrecer un mejor futuro a América Latina. En tercer lugar, en el contexto de todas estas reflexiones hubo una tendencia a ignorar los sistemas políticos y económicos propios. La atribución global de responsabilidades hacia el exterior evitó la consideración de factores tan centrales de obstaculización del desarrollo como la falta de organización de capacidades tecnológicas propias, la limitación de los mercados internos a raíz de los desequilibrios distributivos y la falta de estabilidad de las políticas internas y externas. Manfred Wöhlcke actualmente habla de un *morbus latinus*, un "subdesarrollo hecho en casa."[32]

Considerando la situación en su totalidad, es posible afirmar que en los años 80 América Latina vivió la crisis más seria del siglo. No sólo tuvo que soportar esta crisis, sino también procesarla en el sentido del "aprendizaje doloroso" a que se ha referido la CEPAL. En sus políticas económicas y de desarrollo, América Latina ha hecho revisiones profundas y ha preparado nuevas vías. En países tan importantes como México, Chile y Argentina se han introducido acentos nuevos, de carácter más "social" en las relaciones entre Estado, planificación y descentralización. Más que nunca en el pasado, la región está abierta a la participación en los sistemas internacionales político y económico, lo que se reconoce, por ejemplo, en el caso mexicano, anteriormente uno de los modelos más autocentrados en América Latina. El subcontinente está en vías de ser nuevamente tomado en serio por la comunidad internacional de Estados y economías. No fue casualidad que la prestigiosa revista *Far Eastern Economic Review*, publicada en Hong Kong, se refiriera en una portada de 1990 a los "*resurgent rivals*" latinoamericanos,[33] y que *The Economist* (19 de octubre 1991) publicara el titular "*Latin America Reborn*".

El complejo conglomerado de factores que constituye el viraje contemporáneo latinoamericano –podrían agregarse muchos más– incluye los siguientes aspectos: los imperativos circunstanciales; la presión de la crisis; nuevos aprontes conceptuales en las políticas económicas, de

[32] Manfred Wöhlcke, *Der Fall Lateinamerika. Die Kosten des Fortschritts*, (Munich: 1989).
[33] *Far Eastern Economic Review*, del 13 de septiembre de 1990.

desarrollo y exteriores; un énfasis en los esfuerzos propios, en algunos casos con gran disciplina; una comprensión mejorada –aunque no completamente consolidada– de la democracia; una relación significativamente menos tensa con el "coloso del Norte"; y, especialmente, una amplia aceptación de la interdependencia global política y económica, incluyendo sus consecuencias "supranacionales".

¿Cuál ha sido el rol de las distintas manifestaciones del regionalismo en estos desarrollos tan importantes para los cambios estructurales en la fase vital de transición política y económica de América Latina? Lo que generalmente llamamos integración, la cooperación –hoy reformulada y más precisamente orientada como concertación– ¿qué papel reconocible han tenido y tienen en el manejo de las crisis desde fines de los años 80?

En la medida que no se ha dicho ya al tratar las tipologías, intentamos más adelante responder provisoriamente a estas preguntas, que son materia de los capítulos de esta obra colectiva en diversos contextos. En este punto, sin embargo, interesa perfilar algunas diferencias con el Sudeste asiático.

El Sudeste asiático –por lo menos el área de los países de ASEAN– a diferencia de América Latina ha gozado prácticamente sin excepciones de una reputación internacional positiva en los años 80. Muchas de las dificultades internas y externas sufridas por los latinoamericanos no existieron, o en cualquier caso no fueron materia de atribuciones retrospectivas de culpabilidades. Eso no significa –para no perder una perspectiva crítica– que no se hayan suprimido diversos elementos, como se pasa a ver.

En primer lugar, los datos macroeconómicos de la región de ASEAN han sido impresionantes.[34] Tailandia exhibe cifras de crecimiento de dos dígitos en 1988, 1989 y 1990; su valor más bajo fue de 3,2% en 1985. El mismo año, Indonesia tuvo su menor crecimiento de la década, 2,3%. De todos modos, sus cifras de crecimiento de la década corresponde a lo que casi todos los países latinoamericanos sólo han podido soñar; 1980 9,9%, 1984 6%, 1989 7,2%. Incluso Filipinas, visto como el socio más débil de ASEAN, superó claramente el promedio latinoamericano entre 1980 y 1990. Según Rieger, "en general, la región de ASEAN es la más dinámica a nivel global, habiendo desplazado a los NICs del Este de Asia en lo concerniente a tasas de crecimiento".[35] En este sentido, una publicación

[34] Ver las estadísticas correspondientes en Institute of Southeast Asian Studies, *Regional Outlook Southeast Asia 1992-93*, (Singapur: 1992).

[35] Sobre esto y lo que sigue, Hans Christoph Rieger, "Into the Nineties. Global Economic Challenges and the Southeast Asian Response", en: ISEAS (ed.), *Southeast Asian Affairs 1991*, (Singapur: 1991), pp. 18-32, 20.

de Hamburgo sostiene que "el grupo de ASEAN pertenece a aquellos países asiáticos que tienen una trayectoria de alto crecimiento de varias décadas junto con una continuidad de cambio estructural que acompaña a este crecimiento".[36] Existe una "conciencia nacida del éxito" y una realización efectiva del "*stages approach of comparative advantage*" postulado por el Banco Mundial, junto con claras tendencias de integración en una nueva región de la economía mundial dotada de perfiles propios, que no es simplemente dominada por Japón.

Otros rasgos positivos son los siguientes: un endeudamiento externo bajo, tasas de inflación bajas, retroceso de la pobreza absoluta y (con excepción de Tailandia) un retroceso de las disparidades en los ingresos como resultado de políticas de desarrollo exitosas (excepciones: Tailandia y Filipinas); un alto grado de estabilidad política, al menos en términos de la permanencia prolongada en los más altos cargos de las jerarquías políticas. No cabe sorprenderse, entonces, que durante mucho tiempo el Sudeste asiático haya recibido altas calificaciones internacionales, lo que tuvo por efecto que el área tuviera altas tasas de inversión extranjera así como un *status* político único a nivel internacional, reflejado en el programa de diálogos de ASEAN (a los interlocutores "tradicionales" Comunidad Europea, Japón, Australia, Nueva Zelandia, Estados Unidos, Canadá y el PNUD, se ha unido Corea del Sur como interlocutor "sectorial"). Estos antecedentes explican que fuera del Sudeste asiático se considere a ASEAN como una de las agrupaciones regionales más exitosas del mundo, o –según el típico "*understatement*" japonés– como una "organización regional viable",[37] con la que es útil mantener relaciones políticas y económicas estrechas. La aceptación internacional de la ASEAN supera ampliamente el aspecto económico: es una mezcla de realidad y de mito de estabilidad política en la cual juegan un papel equivalente la alta reputación de la ética de trabajo asiática o la reputación de eficacia de las administraciones y equipos de planificación.

Un examen más detallado, que se encuentra en los trabajos en este volumen, revela que sería, sin embargo, ingenuo enfrentar a América Latina y el Sudeste asiático en términos de la dualidad región exitosa – región en crisis. Los innegables éxitos latinoamericanos en el campo del desarrollo hasta los años 70, las recientes reformas en las políticas económicas y de desarrollo, y la actual reorientación internacional de la

[36] Rüdiger Machetzki, "Groundthesen zur Entwicklung in Ost-und Sudostasien", en: Werner Draguhn (ed.), *Asiens Schwellenländer*, (Hamburgo: 1991), pp. 9-13.

[37] Sueo Sudo, *The Fukuda Doctrine and ASEAN. New Dimensions in Japanese Foreign Policy*, (Singapur: 1992).

región no justificarían este tratamiento. Una comparación entre ambas regiones debe ciudarse especialmente de incurrir en dos omisiones: en primer lugar, los potenciales, estructuras y experiencias democráticas de América Latina muestran un desarrollo y una capacidad de soportar pruebas incomparablemente mayor a lo que encontramos en prácticamente todos los países del Sudeste asiático.[38] Ello no obsta a que en la mayoría de los últimos existan ciertas tendencias prodemocráticas, que han sido consecuencia de modernizaciones estructurales en ámbitos no políticos. En segundo lugar, tanto las consecuencias del cambio acelerado como las profundas alteraciones en el entorno internacional de ASEAN implican amenazas potenciales de la paz y estabilidad que se han disfrutado hasta ahora. Estos temas se discuten actualmente de manera abierta en ASEAN,[39] aunque cabe observar por otro lado que los cambios que se insinúan en Indochina y Myanmar también ofrecen nuevas potencialidades de pacificación regional. Las ambivalencias, inseguridades y una disminución en la calculabilidad del entorno internacional –problemas antes no conocidos– caracterizan globalmente la situación actual, uniéndose a las hipotecas internas como las barreras étnicas y otras, que con honestidad comienzan a reconocerse.

A pesar de esto, en América Latina ha comenzado la reflexión acerca de los elementos del éxito del Este de Asia, con una connotación, en las comparaciones internacionales, del deseo latinoamericano de identificar las lecciones a aprender del Sudeste asiático. Esto no tiene que ver solamente con la experiencia de la crisis de los años 80. También se relaciona con la interrogante acerca de los modelos de orden que interesan al Sudeste asiático, dentro de los cuales los más abiertos, y pluralistas y participativos a nivel social y político, podrían cuestionar las garantías de estabilidad política convencionales y "probadas". Uno de los instrumentos y metas (sic) del desarrollo, el Estado con sus capacidades de acción y funcionamiento, no debe ser expuesto a riesgos por causa de paradigmas que pudieran mostrar alternativas frente a la "*performance*" política nacional. Sólo algunas minorías se ofenden por las características autoritarias o al menos semiautoritarias de este Estado.

[38] Este es también el claro resultado a que llegan Seiji Naya et al. (eds.), *Lessons in Development. A Comparative Study of Asia and Latin America*, (Honolulu: 1988).

[39] Ver Daljit Sing, "Political Outlook", en fuente Nota 34, 2, 11.

4. Diferencia en el cuadro externo de la integración regional y la cooperación política en América Latina y el Sudeste asiático.[40]

Tanto América Latina y el Sudeste asiático están en vías –cada uno por su camino– de organizarse como regiones. Después de más de 25 años, ASEAN se organiza como una entidad exclusiva, a la que no pertenecen todos los países de la zona geopolítica del Sudeste asiático. Podemos imaginar que a lo largo se unan directamente o en forma asociada a la organización –actualmente compuesta por Brunei, Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia– los tres Estados de Indochina y posiblemente también Myanmar. De todos modos, Papua Nueva Guinea hace tiempo tiene *status* de observador. El regionalismo latinoamericano es mucho más antiguo. Pero especialmente destaca su carácter incluyente, por lo que ningún país independiente de Iberoamérica o del Caribe insular se encuentra en principio excluido de integrarlo. En ambos regionalismos llaman la atención tanto diferencias considerables como coincidencias sustanciales.

Las dos diferencias y más importantes son las siguientes:

a) el regionalismo del Sudeste asiático no se agota en la ASEAN, pero se concentra en ésta. Por ejemplo, la organización de los ministros de educación del Sudeste asiático SEAMEO data de 1965, antes de la Declaración de Bangkok; lo mismo ocurre con SEACEN, el grupo de bancos centrales. A pesar que en sus 27 años ASEAN ha tenido reformas, la estructura organizacional como tal no fue sustancialmente alterada por mucho tiempo – hasta la 4ª cumbre de ASEAN (Singapur, enero 1992). Este hecho dio a ASEAN un alto grado de estabilidad organizativa tanto interna como externa. En contraste con lo observado, el regionalismo latinoamericano está estructurado en múltiples capas y una y otra vez ha sido ampliado por medio de nuevos componentes, cuya actualidad política ha estado sujeta a múltiples fluctuaciones. Este regionalismo complejo de América Latina nunca se concentró exclusivamente en una colaboración funcional o de áreas de problemas. Más bien, muchos esfuerzos se dieron en torno a la idea de una unidad latinoamericana más sustancial, o sea, en el fondo se trató siempre de una comunidad de las naciones latinoamericanas. Aún en este momento, en que la percepción de crecientes fragmentaciones parece desplazar los grandes diseños panlatinoamericanos, es posible ver un proceso de tendencia unitaria,

[40] En esta parte sigo mi trabajo "Latinoamérica y el Sudeste asiático: diferencias en la imagen internacional de la integración y la cooperación política regional, *Cono Sur*, X/5, 1991, pp. 1-7.

cuyo factor cohesionante podría ser lo que se ha caracterizado como un difundido sentimiento de comunidad.

No obstante, en conjunto el regionalismo latinoamericano no responde a un esquema claro. Una y otra vez se han establecido foros de diálogo, grupos e instituciones que pronto o más tarde dejan de constituir factores de cohesión política.

b) En un segundo punto muy importante las diferencias favorecen claramente a América Latina. El regionalismo del grupo de ASEAN es básicamente una empresa intergubernamental con una ingerencia limitada del "*ASEAN Chamber of Commerce and Industry*" (ASEAN-CCI) y algunos clubes industriales regionales. El regionalismo latinoamericano, en cambio, tiene un fundamento histórico y un programa cultural de larga trayectoria (bolivarismo, panamericanismo, arielismo, etc.). Además, se extiende a muchos campos relevantes de acción social, que interesan a grupos de actores tan diferentes como los obispos en el CELAM, los partidos demócratacristianos en la ODCA, los sindicatos en la CLAT, etc. De este modo, el regionalismo latinoamericano constituye una red muy significativa, y en la práctica se vuelve irreversible. Diversos gobiernos podrán producir situaciones de estancamiento, incluso provocar la caída de instituciones de integración y cooperación, no ejecutar tratados y aún denunciarlos. Sin embargo, el proceso total del regionalismo, debido a sus bases históricas y la gran diversidad de vinculaciones transnacionales y gubernamentales ha alcanzado, una dinámica propia *sui generis*. Esta puede ser alterada en un caso u otro, pero ya no se puede detener, aunque es necesario subrayar con toda claridad que la lógica de las vinculaciones sigue siendo principalmente definida por los gobiernos y por los tecnócratas en las organizaciones regionales. En contraste con esta situación, el proceso de ASEAN se desmoronaría si el gobierno de Indonesia, de Tailandia, de Singapur o de Malasia dejara de participar. Las organizaciones sociales paralelas surgidas en el seno de ASEAN (Asociación de Banqueros de ASEAN, Confederación de Empleadores de ASEAN, etc.) prácticamente carecen de peso para la conservación del regionalismo del Sudeste asiático.

Tal como existen diferencias, llaman la atención –justamente desde la perspectiva europea– factores comunes sustanciales:

a) Tanto en América Latina como en ASEAN no ha existido hasta ahora disposición a renunciar a partes de la soberanía nacional. Dejando de lado el caso límite del Grupo Andino, en el cual no existió una continuidad de voluntad política, faltó la disposición a crear instituciones supranacionales dotadas de competencias propias. En ambos casos tampoco existen tribunales de justicia que hayan sido investidos de facultades

jurisdiccionales supranacionales. La norma básica europea, según la cual en ciertos ámbitos de competencia el derecho comunitario prevalece sobre el derecho nacional no encuentra analogías en el Sudeste asiático ni en América Latina. No es casual que –por lo menos de parte de los gobiernos– se haya evitado cuidadosamente el término "integración" en el Sudeste asiático de ASEAN– lo que recién está comenzando a cambiar. Sin duda que en este aspecto América Latina se encuentra un paso adelante. Se abre paso la convicción que la supranacionalidad es un elemento irrenunciable de la verdadera integración. La discusión acerca de este punto se está produciendo con lentitud, pero ya no constituye un elemento tabú.

b) Es probable que esta dificultad de acostumbrarse a la idea de entrega supranacional de competencias sea la causa por la cual en las dos regiones las instituciones respectivas cuentan con secretarías y equipos de trabajo extremadamente pequeños. Dejamos de lado los casos de CEPAL y de la OEA, que legalmente no pueden considerarse plenamente como instituciones del regionalismo latinoamericano. La lógica justificativa es la misma en ambos casos: las organizaciones burocráticas muy reducidas no pueden desarrollar funciones de dirección ni de control. También se descartan las planificaciones sustanciales e innovativas.

Mucho más difíciles que la comparación de diferencias organizacionales son tres interrogantes comparativas fundamentales, a saber: ¿cuáles son las características de las ideas predominantes acerca del desarrollo? ¿Qué podemos decir sobre las formas de la praxis de vinculación al sistema internacional? Por último, ¿cuál es el rol del regionalismo en relación con lo anterior?

Desde la fundación de la CEPAL, América Latina siempre ha conocido una discusión regional sobre el desarrollo. Naturalmente, su influencia ha estado sujeta a cambios coyunturales. El "Cepalismo", las ideas de la "Alianza para el Progreso", la "doctrina de seguridad nacional", el neoliberalismo, el "desarrollismo" y últimamente el neoestructuralismo –que se difunde con fuerza– probablemente nunca han sido "*el*" programa de desarrollo válido para toda la región. No obstante, una y otra vez América Latina ha pasado por fases en las cuales ha habido un debate regional sobre el desarrollo así como estilos subregionales de desarrollo. La idea de integración tuvo un rol general y central en esto, que no se limitó a las doctrinas difundidas por la CEPAL. El desarrollo –especialmente en la medida que debía incluir un mayor componente industrial– parecía inconcebible sin una ampliación de los mercados a nivel regional o por lo menos subregional. El desarrollo tampoco parecía concebible sin formas de representación externa, en las cuales las posiciones concertadas y la representación de intereses en los escenarios internaciona-

les jugaban un rol de peso. La lectura del documento programático para los 90, *Transformación Productiva con Equidad* de la CEPAL, de las posiciones sobre política de desarrollo del círculo cercano a Gonzalo Martner, así como de muchos elementos del debate nacional sobre el desarrollo, muestra la profundidad de la sensibilización latinoamericana para articular nuevas orientaciones de política de desarrollo en el marco regionalista. La entidad chilena CLEPI se refiere a las relaciones recíprocas de integración, cooperación y democratización en términos de apoyos recíprocos. Es necesario, en este aspecto, incluir explícitamente el componente de política de desarrollo en la observación de estos efectos de refuerzo.[41]

A diferencia de lo que ocurriera en América Latina, la ASEAN no ha sido desde un comienzo parte integrante de un concepto regional de desarrollo, sino más bien un instrumento de política de estabilidad y paz regionales que concierne en primer término a las políticas exteriores de los países miembros. Es posible ver elementos de largo plazo de metas de cooperación en ASEAN, así como la percepción de las correspondientes ventajas. Existe un paquete voluminoso de propuestas y metas para una colaboración más estrecha en la economía, la infraestructura, la tecnología e incluso la cultura; el elemento económico ha sido una vez más actualizado en la cumbre de Singapur, que acordó la instauración de una zona de libre comercio ("*ASEAN Free Trade Area*") en un plazo de 15 años a partir de 1993. No obstante, la esencia de la Asociación sigue siendo el elemento de resguardo diplomático para las estrategias de desarrollo que se persiguen a nivel nacional. En los seis Estados miembros, la existencia de ASEAN se mira como un supuesto o condición marco para el propio desarrollo nacional; ello ocurre en el contexto de la percepción de una relación estrecha entre la asertividad y el desarrollo de cada país, y por ende de la región, lo que se caracteriza con el concepto dual de "*national and regional resilience*". En contraste con América Latina, en el Sudeste asiático no se conoce un debate regional de importancia acerca del desarrollo, lo que tiene que ver con la carencia de instituciones de vocación y reputación regional del rango de la CEPAL o de BID/INTAL. Existe, en cambio, una discusión acerca del rol de la estabilidad política y el liderato político, así como sobre las orientaciones de las políticas económicas de mercado.

En este punto es inevitable preguntarse acerca de la relación entre los regionalismos comentados con el sistema internacional. Mientras los

[41] Gonzalo Martner (coord.), *América Latina en el Mundo de Mañana*, (Caracas: 1987); CLEPI, *Grandes Maniobras Estratégicas. Informe sobre la Economía Mundial 89-90*, (Santiago: 1989), p. 176.

actores del Sudeste asiático lograron establecer vinculaciones entre su trayectoria de pacificación regional y la estabilidad regional, por una parte, y una estabilidad análoga al interior de los Estados, por otra (con las consiguientes ganancias de credibilidad), en América Latina faltan las vinculaciones entre los indudables éxitos de pacificación regional con la idea de orden al interior de los Estados. Esto tiene consecuencias políticas directas y prácticas. En el Sudeste asiático ha sido posible afirmar que "el éxito en la tarea de asegurar la estabilidad regional ha contribuido de manera importante ha crear un clima propicio para la ayuda externa, el comercio y las inversiones". En América Latina este no sería un argumento plausible, porque el regionalismo se ve muy fragmentado y relacionado con otras pretensiones en las relaciones externas.

Esto nos lleva a considerar otro aspecto. En el grupo de ASEAN siempre se ha valorado mucho no considerar la exposición de la región a los riesgos internacionales como algo dado por el destino. Más bien se trata de conservar alguna influencia en el contexto de las situaciones geopolíticas muy difíciles. De este modo, se ha desarrollado –con notable constancia y tenacidad– una política del balance en la política de poder entre las superpotencias y las potencias con liderazgo regional (Japón, China, Vietnam). En este contexto, no cabe duda que uno de los éxitos más grandes de la filosofía de ASEAN han sido el ya mencionado programa de diálogos con los interlocutores externos. Estos diálogos no sólo permitieron reiterados encuentros para conversar sobre temas económicos; contribuyeron más que nada a introducir a la ASEAN como un elemento en el sistema internacional que ya no era posible pasar por alto. En justicia, es necesario reconocer que el conflicto Este-Oeste –parcialmente reflejado en el problema de Camboya– trajo consigo considerables beneficios en términos de la aceptación internacional de la ASEAN, en la medida que este grupo pudo construir una postura sólida en esta dimensión. Aparte de esto, las relaciones externas cuentan hoy con muchos elementos positivos de vinculación que no son afectados –o lo son en escaso grado– por los cambios en la situación coyuntural de la política mundial. En 1991, James Baker expresaba claramente que ASEAN tiene un lugar central en los planteamientos políticos de los Estados Unidos frente al Asia. De este modo, ASEAN ha construido una reputación internacional que a su vez eleva su nivel de "viabilidad futura" (Sharon Siddique).[42] La filosofía de un orden regional de paz expresada en el concepto ZOPFAN ("*Zone of Peace, Freedom, and Neutrality*") que se

[42] James A. Baker, "America in Asia: emerging architecture for a Pacific Community", *Foreign Affairs*, 70/5, 1991, pp. 1-18.

viene renovando y propagando por años está en estrecha relación con el incremento del prestigio resultante de la relación dialéctica entre estabilidad interna y capacidad de diálogo externo.

En comparación con ASEAN, América Latina no ha sabido promover su imagen internacional. Por supuesto que es más fácil actuar en el escenario internacional con 5 o 6 actores que con cerca de 30. Al mismo tiempo, América Latina ha conocido otros obstáculos y ha provocado irritaciones en su entorno sistémico. La situación hegemónica que se origina en los Estados Unidos en el siglo XX, que condujo especialmente en Centroamérica a la entrega de soberanía –generalmente en forma latente, en ciertos períodos de modo manifiesto–, prácticamente nunca permitió el desarrollo de una política de poder basada en el equilibrio externo. Esto vale aún para las relaciones con la Unión Soviética, la que –aparte de su rol en Cuba, que dio a Fidel Castro oportunidades para desarrollar ocasionales políticas agresivas en la región– más bien vivió de los "flirteos" ocasionales (con los militares argentinos, con Perú, con México bajo Echeverría) y naturalmente de sus contactos con los partidos comunistas. En general, la Unión Soviética sostuvo una imagen internacional sin contar con los correspondientes recursos materiales. Esta imagen perdió atractivo en el contexto de la tendencia democratizadora continental de los 80, incluso entre los intelectuales. En relación con Europa, esta región hace por lo menos dos décadas dejó –con limitaciones– de rendir tributo al mito de que debía evitar la participación en los asuntos del hemisferio occidental por deferencia a la primacía de los Estados Unidos. No obstante, Europa carece de interés en aparecer –justamente en América Latina– como una potencia opuesta a los Estados Unidos. Mientras Bruselas y Estrasburgo, así como influyentes gobiernos de los países miembros de la Comunidad Europea, nunca vacilaron en tomar nota del regionalismo latinoamericano y sus manifestaciones de integración, cooperación y concertación –y en muchos casos en aprovecharlas como elementos de acercamiento– Estados Unidos –con excepción de las relaciones interamericanas– ha ignorado la unidad latinoamericana, cuando no la ha obstaculizado a través de una rigurosa política de *divide et impera*.

Con todo, es necesario reconocer que los latinoamericanos –en contraste con la ASEAN– no han sabido representar adecuadamente la causa de sus esfuerzos de integración y cooperación ante la conciencia internacional, en la medida que los perfiles de este regionalismo han sido demasiado complejos, tanto interna como externamente. En este contexto, en realidad no existía una respuesta a la eterna pregunta europea acerca de quién era competente para hablar por la región en determina-

das materias y funciones. Sería fatal si Mónica Hirst tuviera razón al conjeturar que el propio Grupo de Río sería más bien un producto típico de los años 80, que en la fase actual, principalmente económica, de los intereses de cooperación e integración, aparece como un elemento caracterizado por cierto atavismo.[43]

Los textos que se presentan en los siguientes capítulos se refieren en forma más detallada a muchos de estos temas. El lector reconocerá rápidamente que las evaluaciones europeas y latinoamericanas de los dos regionalismos que se tratan en este volumen no son siempre idénticas. Pero esto no debería ser un elemento perturbador, sino más bien un estímulo para el estudio.

[43] El autor está preparando un trabajo titulado "The integration agenda. Frameworks for comparison", que aparecerá en la obra *The Politics of Regional Economic Integration: Europe and the Western Hemisphere*, editado por Wolf Grabendorff y Peter Smith.

Integración, cooperación y concertación en América Latina.

Manfred Emmes[1]
Manfred Mols

1. Introducción.

América Latina tiene una trayectoria de integración y cooperación que ya se acerca a los 200 años. Si bien la mayoría de los intentos no fructificaron en su época, el legado histórico de la lucha por la unidad latinoamericana constituye hasta nuestros días un fundamento que tiene presencia, y que no se conoce con un contenido comparable en ninguna otra región del planeta – ni siquiera en Europa o en los países árabes. La situación actual se caracteriza por una interrelación muy compleja de proyectos de cooperación de naturaleza funcional, de esfuerzos de integración económica, de acuerdos políticos, de vinculaciones transgubernamentales y transnacionales, y sobre todo también por una curiosa mezcla de estancamiento y retroceso con nuevas iniciativas regionales y subregionales que surgen una y otra vez. Se estima que actualmente existen –solamente a niveles gubernamentales– más de 60 instituciones, organizaciones y tratados importantes, que corresponden de manera más o menos clara al título de este ensayo. Este hecho testimonia, por una parte, la inalterada vitalidad de la voluntad de cooperación e integración, pero, por otra, crea situaciones complicadas al privar de claridad y predecibilidad a los esfuerzos latinoamericanos a favor de la unidad regional y subregional. La mayor parte de estos esfuerzos pasa desaper-

[1] Este capítulo es un trabajo conjunto de los dos autores, que ya habían colaborado anteriormente en este tema. Se trata exclusivamente de opiniones personales de ambos autores.

cibida no sólo para la masa de las poblaciones nacionales del subcontinente, sino también para las élites económicas y aun las élites políticas, y amenaza cada vez más en convertirse en asunto de unos pocos iniciados. La aceptación internacional de las agrupaciones y organizaciones establecidas en las últimas tres décadas es, por lo mismo, muy desigual y difícil de lograr de parte de importantes interlocutores externos. La situación general se vuelve aún más complicada desde que los latinoamericanos discuten cada vez menos sus esfuerzos contemporáneos de integración y concertación desde una perspectiva predominante interna. Es mucho más notorio el intento de orientar estas acciones en el contexto de las grandes formaciones de bloques de la política mundial de nuestros días. Los nuevos esfuerzos internacionales latinoamericanos se realizan crecientemente en la perspectiva de aumentar el peso político de la región a escala universal y de dar nuevos impulsos a la presencia de América Latina en el sistema internacional.

2. El legado histórico y la historia proyectada.

Al leer los recuentos contemporáneos de la integración latinoamericana se suele encontrar inicialmente una interrogante que parece curiosa y que recuerda la conocida tesis de Felipe Herrera de la "gran nación deshecha":[2] América Latina ¿es una nación o una región?[3] A este planteamiento subyace la conciencia que "la idea y el deseo de una unificación parcial o total de Hispanoamérica" se extiende "hasta el período colonial", recibiendo nuevos y duraderos impulsos en el período del movimiento de independencia. Por una parte, el ámbito de gobierno colonial se percibió "no como unidad, sino como pluralidad",[4] lo que se expresa en denominaciones como "las Indias" o "los reinos de ultramar". Por otra parte, no cabe duda que existió una conciencia clara acerca de lo que (en el lenguaje de hoy) llamaríamos los factores constitutivos de la integración: una élite dominante blanca como principio de unidad política, una lengua común, religión común, administración y estructura colonial comunes, la vinculación económica con España. En el contexto de la presión emancipadora de la Ilustración europea y de los eventos en Norteamérica a partir de la década del 70, en el siglo XVIII resultaba difícil

[2] Felipe Herrera, *Viejas y Nuevas Fronteras*, (Río de Janeiro: 1978).

[3] CINDA/IAEAL, Manual de Integración Latinoamericana, (Caracas: 1987), pp. 11 y ss.

[4] Inge Wolff, "Desintegration und Staatenbildung in Hispanoamerika, 1810-1840", *Geschichte in Wissenschaft und Unterricht*, 20, 1969, pp. 604-616, 607.

imaginar que los dominios de ultramar pudieran conservar indefinidamente la situación colonial dependiente de España; pero la visión alternativa de la futura fragmentación que de hecho se produciría después de las guerras de independencia era igualmente improbable.

Lo que en definitiva se impuso no fue una Hispanoamérica unificada sino la "patria chica", un conglomerado de repúblicas cuyas relaciones asumieron rumbos muchas veces divergentes, y que además debieron aprender a relacionarse recíprocamente bajo formas normales de convivencia bajo el derecho internacional. De todos modos, es necesario recalcar que se trataba sólo de un comienzo. Las orientaciones políticas localistas y nacionalistas (que no podían faltar en los siglos XIX y XX), constituyen una cara de la medalla en América Latina. La otra se denominará americanismo o bolivarismo. Alexander von Humboldt escribía poco antes de los movimientos independentistas que los criollos "frecuentemente pronunciaban con orgullo las palabras: "No soy un español, sino un americano...". Por tanto, la conciencia de las capas dirigentes criollas combina rasgos particulares e integrativos desde fines de la era colonial. En opinión de Inge Wolff, "la conciencia de solidaridad criolla que se había desarrollado en el contexto de los conflictos de la independencia no conocía límites dentro de la América hispana. Su dimensión espacial era la totalidad del ámbito territorial. Existía, por consiguiente, una conciencia de común pertenencia de sello panhispanoamericano".[5]

Las identificaciones comunes han permanecido hasta hoy, aún cuando es necesario agregar inmediatamente que están siempre sujetos a fluctuaciones y actualizaciones. Por ejemplo, una parte sustancial de la filosofía latinoamericana tiene una orientación regional común.[6] Los Miguel Angel Asturias, Mario Vargas Llosa, Gabriel García Márquez, Pablo Neruda, Ernesto Sábato y muchos de sus colegas se sienten representantes de todo un continente y como tales son reconocidos. La teología de la liberación se concibe como un foro de una búsqueda de elementos teológicos propios dirigida a toda la región. La más original de las contribuciones latinoamericanas a las ciencias sociales –las teorías de la dependencia– ha tenido su origen en las percepciones comunes de la situación latinoamericana. La revolución latinoamericana trasciende regularmente las más limitadas demandas de cambio a nivel de las sociedades nacionales. En este contexto, no tiene importancia si el origen de la revolución es un acontecimiento concreto a nivel nacional (como

[5] Wolff, *op. cit.*, p. 613.

[6] Ver Leopoldo Zea (comp.), *América en sus Ideas*, (México: 1986).

en México, Bolivia, Cuba, Nicaragua) o si se trata de una articulación a partir de la pretensión más teórica del cambio en la conciencia.[7]

Este sentimiento de pertenencia a un todo común –más difundido en los rasgos superiores de la pirámide de estratificación social que "abajo" y prácticamente sin significación entre los marginales–[8] es el fundamento en el que descansan todos los esfuerzos por la unidad del subcontinente. Aun cuando en casos individuales hay significados funcionales tras determinadas iniciativas concretas, sus justificaciones últimas son más profundas y tienen una dimensión histórica.

Es necesario hacer un paréntesis para referirnos al rol histórico especial del Brasil. En dicho país no existe un legado histórico que reconozca una deuda con el subcontinente como un todo; no se da un panlatinoamericanismo abierto, ni un fundamento cultural para una visión del conjunto latinoamericano que incluya a Brasil desde un comienzo. En todo caso, en el ámbito de la política exterior se dan pasos sucesivos de aproximación a América Latina. Una manifestación de esto es la participación en el sistema interamericano desde sus orígenes, aunque en esto también juega un papel la política brasileña, que suele ser bastante deliberada, de aproximación a los Estados Unidos. Brasil también toma parte en los esfuerzos por una integración latinoamericana concebida en términos más limitados, económicos, que se inician alrededor de 1960. Sin embargo, la integración nunca se concibe como algo que constituya más que un medio –entre muchos– para imponer los intereses propios en el sistema internacional. La intención de mejorar el potencial de influencia en las empresas conjuntas latinoamericanas constituye un motivo adicional de la participación brasileña. En este sentido, a partir de la década del 70, los presidentes brasileños han aumentado su interés en América Latina.[9] Si bien el comportamiento brasileño en la política exterior es más estable y predecible que el de otros en la región, es necesario reconocer que la participación del país en la creación de mecanismos de vinculación latinoamericana tiene una base de sustentación en una élite político-intelectual comparativamente mucho más reducida que las de otros países latinoamericanos. Además, en el contexto de la política prolatinoamericana no se olvida que Brasil es –una vez que se recupere su economía– el único país latinoamericano que tiene

[7] Ver, por ejemplo, Angel Rama (ed.), *Der lange Kampf Lateinamerikas. Texte und Dokumente von José Martí bis Salvador Allende*, (Frankfurt: 1982).

[8] Manfred Mols, *Demokratie in Lateinamerika*, (Stuttgart: 1985), pp. 46 y ss.

[9] Casi textual en Wolf Grabendorff, "Zur Aussenpolitik Brasiliens", Munich, Stiftung Wissenschaft und Politik, 1975, p. 46; Helio Jaguaribe, *Political Development, A General Theory and a Latin American Case Study*, (Nueva York: 1973).

–en función de su tamaño y su dotación de recursos naturales– los medios para llegar a desempeñar un rol global *sui generis*.[10]

3. El sistema interamericano.

La independencia había traído esperanzas de un futuro de libertad, autodeterminación, autonomía, desarrollo, una condición estatal normal, y de soberanía. Estas esperanzas no se materializaron en la medida esperada, debido a que en el curso del siglo XIX se configuró un conjunto complejo de factores consistentes en fracasos propios y tutelajes externos, que a pesar de todas las particularidades de determinados países ha llegado a constituir un elemento característico de la situación latinoamericana.

La burguesía en proceso de formación en las capitales y centros de exportación de América Latina se expone a fuertes influencias externas: el grado de determinación, de financiamiento y aun de legitimación de origen externo de esta burguesía es de tal magnitud, que ella prácticamente queda excluida como factor de federación de una "nación latinoamericana pacificada e integrada". Por lo demás, allí donde coexisten lado a lado Estados sin nación,[11] no es posible llevar al triunfo ideas e ideales más allá de los límites nacionales, debido a que la integración interna y social en el contexto de la determinación de una identidad propia a nivel del conjunto social y político tiene de momento una prioridad mucho mayor. La debilidad interna de las jóvenes repúblicas ofrece, en consecuencia, un flanco considerable de vulnerabilidad externa, no solamente en lo que concierne a las economías latinoamericanas, sino también en lo referente a los propios gobiernos y regímenes políticos. La política de Latinoamérica, su economía, sus modelos culturales y también –en el mismo contexto– sus modelos de desarrollo, pierden paso a paso sus espacios operativos. Esto ocurre a manos de las rivalidades competitivas de las potencias capitalistas mundiales, primeramente Gran Bretaña y Francia; más tarde, en el curso del siglo XIX, cada vez más los Estados Unidos, país que ya se había acostumbrado, por lo demás, a considerar

[10] Manfred Mols y Ruth Zimmerling, "Die Aussenpolitik Argentiniens, Brasiliens, Mexikos und Venezuelas", en: Karl Kaiser y Hans Peter Schwarz (eds.), *Weltpolitik*, (Bonn: 1987), 2ª edición, pp. 679-695.

[11] Roberto Russell, "Ideas políticas y unidad latinoamericana: hacia una superación de la dicotomía utopismo-pragmatismo", en: Heraldo Muñoz y Francisco Orrego V. (comps.), *La Cooperación Regional en América Latina*, (México: 1987), pp. 65-84, 79; Gunter Kahle, "Grundprobleme der Integration in Lateinamerika seit der Unabhängigkeit (1810-1948)", en: M. Mols (ed.), *Integration und Kooperation in Lateinamerika*, (Paderborn: 1981), pp. 34 y ss.

el Caribe como un *mare nostrum*. Especialmente a partir del momento en que los Estados Unidos se imponen en la política del poder como la verdadera potencia hegemónica, dotada con una filosofía propia del "hemisferio occidental", toda referencia a una unión de la América hispana parece constituir solamente un trozo del recuerdo o visión retrospectiva de una historia, lo que bajo la perspectiva de una apreciación realista de todos los signos de los tiempos parece haber encontrado definitivamente sus vías de tránsito. En una primera etapa, el bolivarismo debe entregar la iniciativa de los esfuerzos de unificación a un movimiento alternativo que se denominará panamericanismo, el que exhibe una potencia suficiente en prácticamente todos los planos, lo que le permite imponerse. Gunter Kahle ha formulado este proceso de cambio de manera apropiada:

> "A partir de fines del siglo XIX, en América se enfrentaron no sólo dos formas diferentes de organización social y económica, sino también dos concepciones opuestas y mutuamente excluyentes, que perseguían el mismo objetivo: la unificación de América Latina. A las diferencias en el desarrollo de estos movimientos, que se denominan en forma gruesa panhispanismo y panamericanismo, corresponde una diferencia de motivos... El bolivarismo es el ideal hispanoamericano de una federación de todos los pueblos de cultura hispánica. El monroeísmo es el ideal anglosajón de la incorporación de las veinte naciones hispánicas en el imperio del Norte por medio de la política del panamericanismo".[12]

El panamericanismo como una ideología definida de manera primaria por los Estados Unidos, y lo que posteriormente se ha llamado el sistema interamericano, constituyen elementos íntimamente relacionados. Sin embargo, hoy nos hemos acostumbrado a considerar el sistema interamericano como un conjunto de instituciones organizado alrededor de la Organización de Estados Americanos y de entidades y tratados relacionados. Pero ello no resta validez a la observación de Tom Farer: el sistema interamericano es una idea que nunca ha coincidido muy exactamente con un conjunto de instituciones formales y legales. Y, a pesar de todo el esfuerzo estadounidense en el presente siglo para definir esta idea y llevarla a la práctica, ella no hubiera podido fructificar en ausencia de las actitudes de unificación a nivel de las élites latinoamericanas, que si bien retrocedieron en importancia desde fines del siglo pasado, nunca fueron completamente olvidadas ni abandonadas. Aunque Washington ha dejado una fuerte impronta en el sistema y lo ha

[12] *Ibid.*, p. 49.

manejado y utilizado, ambas partes de América han tenido partes complementarias en éste, lo que permitió al Canciller mexicano Luis Quintanilla formular en 1954 la declaración, no contradicha, de que en América no

> "nos reúnen solamente la proximidad geográfica y experiencias históricas similares; más allá de eso, compartimos una idea de la sociedad y del mundo, ... la que nos destina a vivir juntos".

Por esto es necesario leer con cautela las ocasionales declaraciones latinoamericanas en que se descalifica a la OEA como "una sociedad anónima entre un gato y veinte ratones" o "el ministerio de colonias de los Estados Unidos". Latinoamericanos influyentes –como el eminente jurista chileno Alejandro Alvarez– se han sentido tan comprometidos con la idea del hemisferio occidental a través del paramericanismo, que hasta hoy se hace referencia al sistema interamericano como una "multilateralización de la doctrina Monroe".[13] Además, es necesario recordar que en las complejas negociaciones que precedieron la fundación de las Naciones Unidas, fueron los latinoamericanos quienes insistieron que los artículos 51 y ss. de la Carta dejaran abierta la puerta a los arreglos regionales, por cuanto consideraban que el acervo de experiencias positivas del sistema interamericano aconsejaba no renunciar a él.[14]

No nos interesa aquí tratar las alternativas históricas del sistema interamericano y el cambio de sus funciones que se insinúa en los últimos años. Bajo nuestro punto de vista, la significación del sistema como camino a la unidad latinoamericana reside en su función como factor federativo, lo que ocurre en varios sentidos.

Primero, por muchas décadas el sistema fue el único circuito funcional de agrupaciones para reunir a los dirigentes políticos y –de manera creciente– a los altos funcionarios de Latinoamérica. Por largo tiempo el sistema funcionó como un sistema de cooperación y comunicación regional de características únicas, que no se encontraban en otras regiones del mundo. Especialmente antes de los años 60 se estaba ya perfilando un foro de encuentros latinoamericanos que se prestaría magníficamente para el ensayo de futuros roles de cooperación e integración, el que sigue conservando ese rango –que podríamos llamar propedéutico– porque muchas veces sigue siendo más importante y más práctico (incluso desde el punto de vista financiero) reunirse en el marco de la OEA antes que en algunas de las agrupaciones ministeriales intralatinoamericanas.

---

[13] Tom Farer, "The changing context of inter-American relations", en: T. Ferrer (ed.), *The Future of the Inter-American System*, (Nueva York: 1979), XV-XXIII, XVII.

[14] Ver la argumentación en este sentido de Norman A. Bailey, *Latin America in World Politics*, (Nueva York: 1967), pp. 150 y ss.

Segundo, por la vía de los mecanismos y de los necesarios compromisos que tienen lugar en el sistema interamericano ha sido posible articular intereses muy esenciales de los Estados latinoamericanos frente a los Estados Unidos. La *"perceived external cogency"*,[15] que por mucho tiempo se viene considerando en la literatura de teoría de la integración como un elemento muy efectivo de federación, se ha traducido en este punto en política práctica de manera especial, que diferencia el fenómeno de los fracasos del panhispanismo y del bolivarismo del siglo XIX. En el siglo XX, los Estados latinoamericanos se han encontrado recíprocamente porque la expansión del sistema interamericano los obligó a reflexionar sobre sus propios intereses, a presentarlos y eventualmente a defenderlos. En este sentido, el sistema interamericano con sus casi 100 suborganizaciones e instituciones intergubernamentales es uno de los más prominentes padrinos de bautismo del desarrollo ulterior del regionalismo latinoamericano, el que además cuenta desde 1960 –con la fundación del BID– con un importante instrumento de planificación e implementación. En el marco de la pertenencia al sistema interamericano, los latinoamericanos se han visto una y otra vez en la necesidad de mirar sus propios intereses en una dimensión continental de coordinarlos y articularlos hacia afuera. La tendencia a un cierto grado de independización latinoamericana en el sistema interamericano que se observa en las dos últimas décadas corresponde a la línea que enfatiza la necesidad de la agregación y articulación de intereses latinoamericanos (Consenso Latinoamericano de Viña del Mar por parte de la CECLA, Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana que es predecesora del SELA, etc.).

4. La fase de la integración con énfasis económico.

A partir de 1960, en toda América Latina surgen organizaciones para la integración económica. Si bien el sistema interamericano proporcionó, por así decirlo, los roles de cooperación ya aprendidos, la preparación sustantiva y en parte organizativa provendría de la CEPAL, entidad que –a diferencia de sus homólogas para Europa, Africa y Asia– había definido una orientación propia, convirtiéndose bajo el liderato de Raúl Prebisch en el centro de irradiación regional sobre cuestiones del desa-

[15] Ver Ruth Zimmerling, *Externe Einflüsse auf die Integration von Staaten*, (Friburgo/Munich: 1991), pp. 139 y ss.

rrollo,[16] con énfasis en los problemas de los términos del intercambio, la industrialización y la creación de mercados regionales. En la década del 60 y en parte del 70, el movimiento latinoamericano de integración absorbió íntegramente estas posturas, las que combinaron los esfuerzos por la integración económica con las analogías de los tratados de Roma de 1957. La meta última era un mercado común, sin que la naturaleza genuinamente política del movimiento de unificación fuera suficientemente comprendida. En este contexto surgieron diversas instituciones,[17] especialmente ALALC (1960) y posteriormente ALADI (1980), esta última con fines menos ambiciosos. La ALADI tiene por objetivo un "mercado latinoamericano" por la vía de una zona preferencial. El acuerdo contempla cláusulas especiales que otorgan ventajas a los países miembros de menor desarrollo relativo. Lo esencial de la colaboración en ALADI reside en las concesiones arancelarias de estructura bilateral acordadas por los países, que reconocen la utilidad del concepto de una zona preferencial que podría surgir en algún momento a partir de la multilateralización de los acuerdos bilaterales. Hasta el presente, la falta de disposición de los tres mayores países miembros a cooperar con los países pequeños y medianos ha impedido que se llegue a la coordinación de las políticas económicas. No se trata en esto tan sólo de egoísmos nacionales, sino también de problemas económicos nacionales de gran envergadura. La situación de las deudas y sus consecuencias fiscales, así como las tasas inflacionarias altas o extremadamente altas, son factores que han reducido la política económica a meras estrategias de corto plazo para la supervivencia, o sea, al manejo de crisis. Sólo en los últimos años esto comienza a cambiar, observándose cambios en las concepciones de la economía y del desarrollo, concepciones políticas más comprensivas y mayor receptividad a las presiones integracionistas (ver párrafo 6). Por lo demás, las dificultades por las que ha pasado la ALADI afectan esencialmente a todas las instituciones latinoamericanas de integración; nadie pretende terminar con ALADI, y, de hecho, tanto los cancilleres como el Consejo de Ministros de ALADI en los últimos años han elaborado un plan de acción para intensificar la tendencia a la convergencia (6a. Reunión, Cartagena, Colombia, 3 de diciembre de 1991).[18]

También en 1960 se fundó el MCCA, Mercado Común Centroamericano. Miembros fundadores fueron El Salvador, Guatemala, Honduras

[16] Ver, por ejemplo, CEPAL, *América Latina: el Pensamiento de la CEPAL*, (Santiago de Chile: 1969).

[17] Aquí seguimos casi textualmente nuestro trabajo conjunto "Regionale Gruppierungen und Organisationen", en P. Waldmann y H. Krumwiede (eds.), *Politisches Lexikon Lateinamerika*, (Munich: 1992), 3ª edición, pp. 369-386.

[18] Sobre esto y lo siguiente, *Integración Latinoamericana*, 17/175, 1992, p. 52 y ss.

y Nicaragua. Costa Rica se incorporó en 1962. Después de notables éxitos iniciales, también aquí surgieron problemas interestatales prácticamente insolubles, diferencias en los perfiles de costos y beneficios que contribuyeron esencialmente a la ruptura y eventualmente la guerra entre El Salvador y Honduras en 1969, que tuvo como consecuencia el retiro temporal de Honduras del MCCA. La parálisis del MCCA se intensificó en el contexto del conflicto centroamericano en los años 80. Actualmente es posible observar tendencias de revitalización. Con motivo de su reunión en Antigua (Guatemala) el 17 de junio de 1990, los presidentes del MCCA aprobaron un Plan de Acción Económica para Centroamérica (Declaración de Antigua), dirigido a coordinar el plan de integración subregional con los programas de reforma económica de los diversos Estados; el fin ulterior es el funcionamiento de una unión aduanera en Centroamérica. Otro paso importante de revitalización se relaciona con el Compromiso de Tegucigalpa, suscrito por los presidentes del MCCA con motivo de su 11ª reunión en la capital de Honduras. Se trata de un protocolo que reforma el viejo marco jurídico de la ODECA (Organización de Estados Centroamericanos), estableciendo el SICA (Sistema de Integración Centroamericana), el que entró en vigencia el 23 de julio de 1992, y cuyo fin es el establecimiento de un marco efectivo de coordinación para la integración centroamericana.[19] Cabe observar que Belice participa en calidad de observador de estos esfuerzos de integración. Asimismo, Panamá aparentemente se orientará hacia Centroamérica, a juzgar por su participación en los recientes encuentros para la creación de una unión económica.

El Pacto Andino fue suscrito en mayo de 1969 como acuerdo subregional en el marco de ALALC, siendo miembros fundadores Bolivia, Chile, Ecuador, Colombia y Perú. Venezuela se incorporó al Acuerdo de Cartagena en 1973; en 1976, Chile dejó la organización debido a su política económica de apertura mucho mayor al capital extranjero. El Pacto Andino también se caracteriza por una etapa de sorprendentes éxitos seguida de una fase de estancamiento. Con esto se repetiría la impresión de una distribución desigual de los beneficios y los costos. De todas las instituciones latinoamericanas de integración, el Grupo Andino es la única con elementos supranacionales desarrollados. Además de una Junta de tres miembros, relativamente libre de instrucciones, que constituye el órgano central de planificación y ejecución, desde 1979 existe un órgano judicial y un parlamento andino. El mismo año se estableció

[19] Detalles en Laura Quinteros de Aguilera, "La nueva etapa de la integración", *Integración Latinoamericana*, 17/179, pp. 22-27; Edgar J. Chamorro M., "La cooperación internacional para América Central y los proyectos regionales", *Integración Latinoamericana*, 17/179, 1991, pp. 28-43.

el Consejo de los Cancilleres del Pacto Andino, medida orientada a dar al proceso de integración una instancia de orientación política y de armonización. En este punto se insinúa un potencial del tipo de la Cooperación Política Europea. De hecho, en los últimos años ha habido una coordinación parcial de las políticas exteriores de los Estados miembros (últimamente sobre todo en la lucha contra el narcotráfico). Actualmente, el Pacto Andino enfrenta una disyuntiva. Por una parte, se decidió en noviembre de 1990 la instauración de una zona de libre comercio, adelantando drásticamente el calendario de reducción de aranceles internos que llegaba a 1995. Con todo, no ha habido acuerdo para la determinación de un arancel externo común. En todo caso, es necesario retener el hecho que en los últimos años el comercio intrasubregional ha subido constantemente – en 1991 un 36%.[20] No obstante, frente a estos éxitos y a los más recientes impulsos económicos, el Pacto Andino está perdiendo dinámica y cohesión política. El conflicto territorial latente entre Perú y Ecuador sigue sin resolverse. El "Fujigolpe" del 5 de abril de 1992 afectó la estabilización democrática del Grupo Andino. Perú juega con la idea de retirarse del Pacto. Venezuela de todos modos ha entrado en un acuerdo más estrecho con Colombia y México (Grupo de los Tres). Bolivia piensa en voz alta sobre la alternativa de unirse al MERCOSUR. Por consiguiente, los signos de los tiempos para la continuación del Pacto Andino son negativos.

En el Caribe, el Tratado de Chaguaramas (Trinidad) estableció la Comunidad del Caribe (CARICOM), continuadora del acuerdo caribeño de libre comercio de 1968. La decisión de establecer un Mercado Común del Caribe (CCM) es parte integral del tratado. Forman la Comunidad 13 Estados angloparlantes con una población de aproximadamente 5,5 millones. Las Bahamas tienen un *status* especial en CARICOM/CCM. La Conferencia de los Jefes de Gobierno tiene especial significación. No solamente determina la política de la Comunidad; también tiene la competencia para la firma de tratados de interés para ésta, así como para el establecimiento de relaciones con Estados y organizaciones internacionales. A partir del ámbito de la cooperación funcional se generan impulsos importantes para una acción común, los que se manifiestan en acercamientos en sectores de servicios como transporte, salud, educación, así como en el sector industrial.

Desde 1981 existe la Organización de Estados del Este del Caribe (OECS), que funciona como agrupación subregional dentro del

[20] Ver Alfonso Grados, "El Grupo Andino y su Plan de Acción ante recientes iniciativas integracionistas", *Integración Latinoamericana*, 17/176, 1992, pp. 38-49.

CARICOM/CCM. La OECS es portavoz y representante de los Estados más pequeños y ha logrado cierta fuerza impulsora de CARICOM. A partir de 1992, hay acuerdo para elaborar un esquema de seguridad[21] y existen tendencias orientadas a la formación de una unidad política.

Junto a estos grandes esquemas de integración interestatal existen docenas de acuerdos de cooperación y agrupaciones de naturaleza subregional y/o funcional tanto a nivel intergubernamental como subgubernamental (transnacional). Algunos ejemplos: en el Acuerdo sobre la Cuenca del Plata de 1969, Paraguay, Uruguay, Argentina, Bolivia y Brasil se comprometieron a impulsar un "desarrollo armónico" y la "integración física" en el ámbito de la Cuenca. Se trata básicamente del aprovechamiento de los recursos de energía hidroeléctrica. Un programa comparable ofrece el Tratado Amazónico, acordado en 1978 a instancias del Brasil. En el último tiempo hay una preocupación más específica por las cuestiones ambientales. No se discute la necesidad de vincular la explotación de productos primarios en el ámbito amazónico con la protección de los ecosistemas regionales; no obstante, la responsabilidad por la progresiva destrucción ambiental se atribuye principalmente a los países industrializados. Por parte de los vecinos del Brasil, el tratado también ha tenido la función de controlar las manifiestas tendencias expansionistas de ese país por medio de la obligatoriedad de las conversaciones y acuerdos jurídicamente establecidos en el instrumento que comentamos. En 1981, Uruguay, Paraguay y Bolivia fundaron el grupo URUPABOL, que tiene cierta significación especialmente en el sector infraestructura.

Otra organización intergubernamental de más peso es OPANAL, Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina. La meta central del Tratado de Tlatelolco, firmado en 1967 por 21 Estados, es evitar la proliferación de armas nucleares en la región. Estos ejemplos ilustran una variedad de entrelazamientos intergubernamentales latinoamericanos, cuya cantidad supera largamente los casos citados, especialmente en el ámbito de la integración física.[22]

El siguiente nivel es el de las vinculaciones transnacionales latinoamericanas, que vienen aumentando continuamente por décadas. Ejemplos característicos de organizaciones transnacionales y foros de cooperación son el Consejo Episcopal Latinoamericano (CELAM), una serie de organizaciones sindicales latinoamericanas así como agrupaciones subregionales partidistas, empresariales, gremios académicos

[21] MD-LA 39, 25.2.1992, pp. 2 y ss.

[22] BID/INTAL, *El proceso de integración de América Latina en 1990*, (Buenos Aires: 1990), cap. IV; Ernesto Bonetty et al., *Frontera, integración y después. El desarrollo regional integrado*, (Montevideo: 1991).

influyentes en diversos ámbitos, incluido el estudio de las relaciones internacionales. La densidad de las vinculaciones transnacionales latinoamericanas ha alcanzado en el intertanto un nivel que no tiene ni remotamente un paralelo en otras partes del Tercer Mundo (si aún es posible usar la expresión). No es fácil juzgar su efectividad, ya que faltan los estudios empíricos, pero con esta prevención podemos afirmar que, gracias a la impresionante apertura democrática latinoamericana y al desarrollo generalmente libre de los medios de comunicación (que, especialmente en el caso de la prensa escrita, alcanza niveles de calidad internacionales), las asociaciones transnacionales han sabido incorporar a la opinión pública tanto su presencia como sus intereses.

En síntesis, el núcleo de los grandes esquemas de cooperación e integración constituidos en los años 60 y 70 consiste en esfuerzos de integración intergubernamentales de naturaleza principalmente económica, así como en acuerdos y tratados de cooperación funcional. Considerando en conjunto los niveles de vinculación del subcontinente o de sus subregiones, se observa una densidad que no existe en región alguna salvo Europa. Sin duda, ésta podría retrotraerse en aspectos de detalle, pero ya no en su totalidad. En lo concerniente a la integración económica, ya hemos presentado nuestro criterio sobre el fracaso de ALALC. En la práctica no fue posible modificar aquellas estructuras que condicionan la actitud cautelosa y a veces de rechazo que adoptan los países miembros. Desde la perspectiva politológica y a la luz de las experiencias internacionales en materia de procesos de integración regional, es en cualquier caso inconducente impulsar la integración básicamente como integración económica.

5. Concepción y praxis de la concertación.

En América Latina hoy se discute más abiertamente acerca de los enfoques integracionistas: en el pasado, éstos fueron muy limitados, especialmente porque en ellos faltaba una voluntad política sostenida a través del tiempo. Una y otra vez ha sido necesario constatar que el subcontinente y/o las subregiones de éste enfrentaron problemas que no eran aquéllos para los cuales había sido creado el instrumental regionalista, el cual, en consecuencia, resultaba inútil.

Por esta razón, ya en los años 70 se planteó que la cooperación debía referirse más a problemas específicos. Al mismo tiempo, era necesario jugar un rol de mayor actividad e influencia en el diálogo Norte-Sur de

la época, trascendiendo las posibilidades de la CEPAL y de la participación en la UNCTAD. El producto característico de esta nueva fase del regionalismo latinoamericano es el SELA. Con sus Comités de Acción, el SELA posibilitó una estrecha cooperación entre los gobiernos interesados. SELA practicó un pluralismo político sin precedentes en América Latina, manteniéndose tan abierto al Chile del General Pinochet como a la Cuba de Fidel Castro. SELA también logró reunir alrededor de una mesa a todos los ejecutivos máximos de las agrupaciones integracionistas latinoamericanas (Caraballeda, Venezuela, octubre 1976). Paralelamente a esta "estrategia interna" se desarrolló –en el mismo nivel de importancia– una "estrategia externa", procurando asumir el papel de portavoz de América Latina tanto en el diálogo Norte-Sur como en general en los foros internacionales de importancia económica o política fundamental para la región. SELA además fue la primera institución cuasioficial que prestó atención sistemática al Este de Asia y, a través de opiniones especializadas y asesorías, llamó la atención de los gobiernos latinoamericanos acerca de un grupo de países de creciente importancia que ofrecía nuevas perspectivas de cooperación.

SELA llegó al límite de lo que podría lograr debido a que hasta el presente no ha logrado librarse del sino de todas las instituciones regionales latinoamericanas: la influencia de coyunturas políticas rápidamente cambiantes, las que a su vez están estrechamente relacionadas con las fluctuantes situaciones de los protagonistas de la política latinoamericana. SELA también debía, en último término, ser una agrupación regional entre muchas otras debido a que tanto su estrategia externa como su estrategia interna habían llegado al límite de sus posibilidades. La dramática transformación del sistema internacional que comenzó a perfilarse a partir de mediados de los años 80 se manifestó a través de constelaciones e imperativos de acción para los cuales SELA no estaba preparado o no había sido concebido. Un aparato consistente en un conjunto de funcionarios, caracterizado por una multiplicidad de instancias de negociación y compromiso, se vio expuesto a los niveles de la "alta" política, esto es, a ámbitos de atención y decisión normalmente reservados a los jefes de Estado y gobierno y a ministros de determinadas carteras. A comienzos de los años 80, SELA había comenzado a practicar algo parecido a la Cooperación Política Europea, para lo cual carecía de mandato, legitimación y rango político. No hay que sorprenderse, en consecuencia, que se comenzaran a practicar formas de contacto político que excedían las posibilidades e instancias de negociación de las agrupaciones existentes.

En este sentido, es posible definir la concertación como una diplomacia multilateral,[23] a nivel alto o máximo, mediante la cual se tratan cuestiones políticas básicas, que se consideran ineludibles para la autoafirmación de la región y/o de las subregiones latinoamericanas y caribeña en el entorno internacional. Si bien los procesos de concertación en el intertanto han desarrollado su propia rutina (encuentros regulares en la cumbre), e incluso comienzan a tener cierta base (rotativa) institucional, se trata de procesos que se sitúan fuera del aparato de tratados regionales.

Esta etapa del regionalismo latinoamericano moderno –la tercera– muestra una serie de desarrollos complementarios de naturaleza muy diversa, junto a las cuales se han plasmado tres estructuras centrales, de las cuales sólo dos han conservado actualidad.

En primer lugar, observamos en la concertación que los participantes varían de manera flexible de caso a caso. Una forma característica de esta flexibilidad en los últimos años, es el esfuerzo que se observa en el sentido de impulsar los nuevos intentos de cooperación, coordinación e integración a partir de grupos o Estados que forman un núcleo de protagonismo. Esta práctica aparentemente se basa en experiencias europeas, especialmente de los años 50 y 60. Un ejemplo actual es la colaboración que a partir de 1986 comienza a darse en el Cono Sur entre Argentina y Brasil,[24] la que en el intertanto ha dado lugar a la formación del MERCOSUR (marzo 1991) con participación de Uruguay y Paraguay. Además, se presta mayor atención a las entidades y fuerzas políticas y sociales que apoyan los procesos o están cerca de ellos, lo que contrasta con las actitudes anteriores, consistentes en tomar nota en el mejor de los casos de la existencia de estos actores. El surgimiento de una variedad de parlamentos subregionales[25] todavía no significa que exista una politización parlamentaria –capaz de apoyar y controlar– pero indica el crecimiento de un potencial de interés parlamentario y también una clara declaración de intención de fuerzas sociales y políticas, que incluye a los respectivos partidos. Algo similar se observa en relación con la presencia y la iniciativa de los empresarios organizados, que se busca movilizar para la búsqueda de la unidad regional y subregional. En cualquier caso, la tendencia de la politización del regionalismo es muy clara, y no se limita

[23] Fundamental es Luciano Tomassini (comp.), *Nuevas Formas de Concertación Regional en América Latina*, (Buenos Aires: 1990); también Alicia Frohmann, *Puentes sobre la Turbulencia*, (Santiago de Chile: 1991).

[24] Monica Hirst, "El programa de integración Argentina-Brasil: concepción original y ajustes recientes", Buenos Aires, BID/INTAL, Publ. 351, 1990.

[25] Ver IRELA, *The Role of Regional Parliaments in Latin American Integration Processes*, Madrid, *Conference Report* 6/98, 1990.

a los jefes de Estado y de gobiernos y sus ministros, sino que involucra cada vez más a grupos sociales y políticos interesados.

Más específicamente, la concertación ha traído consigo el desarrollo de tres estructuras centrales.

En primer lugar es necesario mencionar el proceso de Contadora y sus efectos posteriores en Centroamérica. La crisis centroamericana y su tratamiento por la administración Reagan, en especial el problemático intento de Washington de ver los complejos problemas políticos, económicos y sociales de Centroamérica principalmente a través del lente del conflicto Este-Oeste y no en sus condicionamientos históricos –iniciando en forma paralela una guerra no declarada– debía provocar intentos de una autoayuda latinoamericana. Estos vinieron en forma de pasos que se complementaban o se sucedían: formación del Grupo de Contadora, del Grupo de Apoyo a Contadora, para ser prontamente seguidos por propuestas de los Estados centroamericanos para la negociación de una solución.[26] Cualquiera sea la evaluación actual del proceso de paz centroamericano, pensamos que es frágil, que en prácticamente ningún país ha tenido por efecto reformas básicas sociales y económicas, y puede fácilmente ser objeto de influencias externas en cualquier dirección. Así y todo, lo logrado es preferible a cualquier filosofía de Santa Fe.[27] Y –por diferentes que hayan sido las motivaciones de las reflexiones de costo-beneficio de los ocho (o 4 + 4) Estados latinoamericanos participantes– todo este proceso ha establecido hasta el día de hoy una oportunidad aprovechada para el reaprendizaje de los mecanismos de la concertación política regional, o sea, para el desarrollo de una capacidad de respuesta frente a la crisis. Ni el Plan Arias, ni los Acuerdos de Esquipulas, ni las elecciones de Nicaragua en 1990, son concebibles sin la iniciativa de Contadora. Contadora tuvo un importante significado para la conciencia latinoamericana: se logró mantener y llevar a término concertadamente y con éxito una acción que requería planificación en el tiempo. El hecho que esto haya sucedido frente a una considerable resistencia de los Estados Unidos, y que al mismo tiempo haya producido un nivel de apoyo europeo hasta entonces desconocido en América Latina (proceso de San José), muestra una vez más las grandes ventajas de haber elegido esta nueva y no ortodoxa forma de cooperación política. Sin el proceso de

[26] Una obra representativa de una extensa literatura es Wolf Grabendorff et al. (eds.), *Political Change in Central America: Internal and External Dimensions*, (Boulder y Londres: 1984); más reciente es Gabriel Aguilera et al., *Centroamérica: de Reagan a Bush*, (San José de Costa Rica: 1991).

[27] El grupo de Santa Fe es un equipo de asesores de la administración Reagan que publicó las bases de lo que sería la política centroamericana de ese gobierno: Council on Interamerican Security, *A New Inter-American Policy for the 80s*, (Washington D.C.: 1980). A comienzos de la administración Bush hubo otro *paper* del grupo de Santa Fe.

concertación política comenzado bajo Contadora sería casi inimaginable la vertiginosa dinámica integracionista latinoamericana expresada a través de la apertura del Parlamento Centroamericano en Guatemala y del complemento institucional de un tribunal centroamericano.

El proceso de Cartagena marcó un segundo paso fundamental de concertación. El imperativo de llegar a una posición concertada latinoamericana de la región frente a los acreedores en la difícil crisis de la deuda de los años 80 fue el factor que dio el impulso. El primer intento importante en esta dirección provino del Secretario Permanente del SELA, el peruano Carlos Alzamora. Por las razones indicadas en el contexto del SELA, era aconsejable llevar todo el asunto a un nivel más político. Aunque la conferencia de Quito de enero de 1984, convocada a instancias del mandatario ecuatoriano Osvaldo Hurtado y el Consenso de Cartagena suscrito poco después, no llevaron a una acción cohesionada frente a los países industriales, el proceso de consulta como tal fue fructífero. Difundió la tesis de una clara coresponsabilidad de los Estados acreedores y deudores. Al mismo tiempo, posibilitó la elaboración de líneas directrices para negociaciones futuras sobre deudas y sobre propuestas para la reactivación del crecimiento económico. En síntesis, el trabajo de Cartagena puede ser evaluado positivamente en un doble sentido: por una parte, dio lugar a un creciente intercambio de información entre los más diversos niveles de los bancos centrales y los ministerios de finanzas de los participantes en el Consenso. En segundo lugar, la formación de este grupo reflejó la nueva tendencia latinoamericana a organizar grupos de coordinación política informales, flexibles y pragmáticos para responder a los grandes desafíos internacionales.

El grupo de concertación de mayor importancia en este momento es el Grupo de Río (ex Grupo de los Ocho). A la luz de las experiencias de los grupos de Contadora, de Apoyo a Contadora y Cartagena (cuyos miembros eran en muchos casos los mismos), hacia 1986 se renovó la discusión acerca de la creación de una Comunidad Latinoamericana de Naciones. El mismo año se había establecido un Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, lo que nuevamente nos recuerda la Cooperación Política Europea. En el documento decisivo, la Declaración de Río de Janeiro del 18 de diciembre de 1986, se mencionan como metas la profundización de la coordinación intergubernamental hasta el nivel presidencial, el fomento de los esquemas existentes en materia de integración, la elaboración de soluciones autónomas frente a los problemas y conflictos que interesan a la región.[28]

[28] Texto en Frohmann, *op. cit.*

No cabe duda que el Grupo de Río representa la instancia de concertación más ambiciosa, de más alto nivel, que ha dado los mayores impulsos a este proceso. Un acontecimiento y un producto destacado en este contexto fue la cumbre latinoamericana de Acapulco en noviembre de 1987,[29] que reunió a los presidentes de Argentina, Brasil, Colombia, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela, que discutieron detalladamente prácticamente todos los problemas de la región y enfatizaron especialmente la idea de una comunidad auténtica entre las naciones respectivas. La idea de integración ocupa un amplio espacio en este contexto, especialmente en relación con la voluntad de mejorar la capacidad de acción internacional de América Latina. Acapulco fue en realidad la primera cumbre propiamente latinoamericana. En el intertanto, cumbres como ésta, además de reuniones a nivel de cancilleres, se han convertido en algo rutinario en la política latinoamericana. El círculo de los participantes ha crecido sustancialmente en relación con el grupo originario de los Ocho. Hoy son 16 países miembros. La celebración de varias reuniones a nivel de cancilleres con la Comunidad Europea ha sido un éxito importante. En la Declaración de Roma, del 20 de diciembre de 1990, se detalla un conjunto de temas de cooperación y consulta. En atención a que el subcontinente no posee una representación externa común, se ha introducido cierta división del trabajo en nombre del Grupo de Río. En este sentido, se estableció que México se dedicaría principalmente a las relaciones con la Comunidad Europea, Colombia a la ASEAN, Venezuela a las relaciones con Japón y Brasil a los países nórdicos. El interés y la preocupación por el trabajo en común se expresa en el Grupo dentro del espíritu de la redemocratización de los Estados miembros, que ha de fortalecerse mediante la cooperación internacional. En el Grupo de Río, las relaciones intralatinoamericanas se tratan en un contexto de preocupación prioritaria por la situación externa de la región como un todo: con ocasión de la reunión de cancilleres en Buenos Aires (26-27 de marzo de 1992), se analizó la situación política en Haití y en Cuba, las perspectivas de concreción de la Iniciativa para las Américas y el combate contra el narcotráfico en la región. Otro indicador de la responsabilidad conjunta de la región y de su sensibilidad: como reacción al golpe del Presidente peruano Alberto Fujimori el 5 de abril de 1992, Perú fue temporalmente excluido del Grupo a petición de Argentina.[30]

Luciano Tomassini ha observado con razón que las nuevas formas de concertación forman un continuo histórico en cuanto tipo ideal con

[29] *Ibid.*

[30] *Integración Latinoamericana*, 17/177, 1992; MD-LA 73, 14.4.1992, p. 1.

las experiencias previas de integración y cooperación.[31] En consecuencia, es necesario analizar y evaluar los nuevos enfoques de concertación en el contexto global de las vinculaciones latinoamericanas. La América Latina regional emerge de la suma de los múltiples entrelazamientos que tratamos aquí. Y es la concertación precisamente el proceso que da impulsos políticos a estos lazos, que adquieren una dinámica política comparable a la vieja y probada Cooperación Política Europea. Según Boris Yopo, el Grupo de Río tiene por una parte una función de marco, pero por otra parte según el propio autor es preciso recordar que Estados miembros importantes tienen concepciones diferentes del Mecanismo de Consulta y Concertación Política.[32] Esto pudiera ser una razón que ha tenido Monica Hirst para otorgar calificaciones buenas pero no sobresalientes al Grupo de Río y en general a la concertación política.[33] Aunque estas objeciones pueden ser razonables, ellas no modifican el hecho básico: la concertación ha dado al regionalismo una dinámica nueva y sin precedentes.

6. Las tendencias más recientes.

El MERCOSUR se acordó formalmente en Asunción en marzo de 1991 entre Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, con el fin de llevar a cabo un proceso de integración que apunta a la formación de un mercado común que debe operar el 1° de enero de 1995, con marcados rasgos de unión económica.[34] El alto reconocimiento internacional de MERCOSUR quedó en evidencia al suscribirse en junio de 1991 un acuerdo marco de comercio e inversiones con los Estados Unidos, seguido en mayo de 1992 por un acuerdo de cooperación interinstitucional con la Comunidad Europea. Este paso tiene particular importancia si se recuerda que la Comunidad es el mercado más importante para los países miembros. Este hecho, sin embargo, no debe ocultar la existencia de reservas de la parte

[31] Tomassini, *op. cit.*, Introducción, pp. 17-33, 24.

[32] Boris Yopo, "The Rio Group: decline or consolidation of the Latin American concertation policy?", *Journal of Inter American Studies and World Affairs*, 33/4 1991, pp. 27-44.

[33] Monica Hirst, "Condicionantes y motivaciones del proceso de integración y fragmentación en América Latina", *Integración Latinoamericana*, 17/175, pp. 19-31, 20.

[34] Marcelo Halperin, "El reto de la 'nueva' integración: objetivos è instrumentos para la consolidación del MERCOSUR", *Integración Latinoamericana*, 17/175, 1992 pp. 32-40; Monica Hirst, "Avances y desafíos en la formación del MERCOSUR", FLACSO, Buenos Aires, 1992; IRELA, "A New Attempt at Regional Integration: The Southern Cone Common Market", Madrid, Dossier, Nº30 del IRELA; IRELA/Inter American Development Bank, *Prospects for the processes of sub-regional integration in Central and South America*, (Madrid: 1992), 3ª parte.

europea. Estas conciernen –a la luz de experiencias anteriores con la integración latinoamericana– a la cuestión de la comunidad del esfuerzo y a la inserción del Cono Sur en un contexto internacional político y económico sobre el cual prácticamente no hay influencia de parte de Buenos Aires y Brasilia, menos aún de las otras capitales. Otra preocupación se refiere a las diferencias en la situación económica de los Estados participantes. La impresión favorable que causa el repunte y estabilización de la economía argentina en los últimos años contrasta con lo que se ve en el Brasil. En su primera declaración política después de la fundación del MERCOSUR, los cuatro presidentes de los países miembros fijaron tres objetivos económicos prioritarios: a) estabilidad económica, a ser alcanzada mediante una política económica y tributaria abierta; b) mayor apertura económica para posibilitar una participación competitiva en la economía mundial; c) una mayor modernización de las economías nacionales mediante la "desregulación" y las privatizaciones (Brasilia, 17 de diciembre de 1991).[35] No cabe duda que el MERCOSUR constituye uno de los más interesantes esfuerzos contemporáneos de integración latinoamericana, especialmente en la medida que su filosofía básica resulta convincente. Se trata en efecto del deseo de una inserción eficiente en el mundo actual, caracterizado por la interdependencia. Se espera que este bloque esté en condiciones de participar en negociaciones de la política internacional, en un mundo estructurado sobre la base de bloques económicos más o menos formalmente constituidos.

Cualquiera que sea la visión que tengamos acerca del futuro del MERCOSUR, su estructura organizativa y su potencial de organización en vista de las enormes disparidades económicas entre los cuatro países participantes, el acuerdo es de gran significación para una reorientación del movimiento integracionista latinoamericano. Se trata de la fundación de una nueva entidad orientada por la reestructuración del sistema político y económico internacional. Es evidente que todo el proyecto solamente podrá tener éxito en la medida que alcance un cierto nivel de supranacionalidad, junto con el cumplimiento de una segunda condición: la eliminación de las crecientes asimetrías en las relaciones argentino-brasileñas en los ámbitos de las políticas económicas, monetarias y de subsidios. (A la luz de este problema no debe causar sorpresa que en Argentina ya se esté proponiendo congelar el acuerdo).[36]

A partir de marzo de 1990, México, Colombia y Venezuela han formado el Grupo de los Tres. Este contempla la apertura económica

[35] Texto en *Integración Latinoamericana*, 17/175, 1992.

[36] Ver *Clarín* de febrero a noviembre de 1992 y especialmente la edición del 1º de octubre de 1992.

recíproca de los socios, con una meta de desgravación total en 1994. Se trata además de desarrollar algunas orientaciones políticas dirigidas en parte a Centroamérica y el Caribe, junto con la intención de llevar adelante la difícil empresa de promover el regreso de Cuba al hemisferio occidental.

En Centroamérica se está formando todo un paquete de vinculaciones políticas y económicas, con creciente participación de Panamá, además de un acercamiento de Belice. Aunque los participantes son desiguales, en conjunto se trata del más vital de los intentos actuales latinoamericanos de cooperación multidimensional (tratado de integración centroamericana de 1987, plan de acción económica de 1990 y de constitución de un mercado común en 1992, fundación de un Parlamento Centroamericano elegido popularmente en la mayoría de los países, encuentros regulares de los presidentes...).[37] Recientemente los cancilleres de CARICOM y MCCA se han reunido para tratar los desafíos políticos y económicos que enfrentan las dos subregiones. Se trata de constituir un mecanismo para estimular la cooperación recíproca. Además, los ministros de economía de los cinco países del MCCA celebraron el 28 de agosto de 1992 un acuerdo marco de vasto alcance con México, el que fija las condiciones para el establecimiento de una zona de libre comercio que dará origen a un mercado de más de 110 millones de personas. Por una parte se piensa, más allá de esta conexión MCCA-México, en una convergencia de los más diversos círculos de la integración latinoamericana. Por otra parte, hay muchos elementos que no quedan claros en este proceso. Aunque parezca muy lógico para Centroamérica pertenecer a una zona de libre comercio de mayor tamaño y eventualmente al bloque norteamericano, además de una colaboración con el Grupo de los Tres, en este momento no es seguro si los Estados estarán de acuerdo con ampliaciones de NAFTA que se prepararían por la vía mexicana. Por lo demás, Centroamérica no tiene una postura unitaria: Costa Rica sigue vacilando y no ha apoyado activamente un curso integracionista.

La dinámica integracionista no se agota en los pasos y las nuevas metas que se han mencionado hasta aquí. Hay una serie de acuerdos bilaterales acerca de diversas formas de estrecha cooperación económica (acuerdo de libre comercio Chile-México de septiembre de 1991, acuerdo económico Chile-Argentina de agosto de 1990, solicitud de Colombia

[37] Luis R. Cáceres, "La integración centroamericana: logros, restricciones y perspectivas", *Comercio Exterior*, 42/8, pp. 757-763; INCEP, *Parlacen: hacia la integración política de Centro América. Documentos básicos del Parlamento Centroamericano*, (Guatemala: 1992), (Panorama Centroamericano. Temas y documentos de debate 38).

y Venezuela para ingresar al CARICOM...). También las instituciones de cooperación de naturaleza más bien funcional (Tratado de Tlatelolco, Pacto Amazónico) han entrado a una fase de nueva dinámica.

7. Conclusiones.

Desde la perspectiva de la ciencia política, aun cuando es difícil emitir un juicio definitivo, hay seis puntos que quedan claros.

Primero: la "nueva actualidad de la integración"[38] se basa, en lo esencial, en cambios en los impulsos y en modificaciones favorables en las condiciones marco, a saber: a) en la presión percibida en prácticamente toda Latinoamérica por las élites políticas y económicas de no perder la oportunidad de insertarse en condiciones aceptables en el proceso de reorganizaciones del sistema internacional; b) en la mayor disposición intralatinoamericana a la consulta y el diálogo que se observa en el contexto de la amplia democratización del subcontinente; c) en los cambios en las concepciones económicas y del desarrollo, que sustituyen las idea de orientación interna del pasado por ideas orientadas hacia el exterior tanto en las relaciones entre los países latinoamericanos como entre éstos y el resto del mundo.

Segundo: a la luz de la enorme red de integración y cooperación –en parte revitalizada, en parte nueva– más los movimientos de concertación en marcha, queda la impresión de un exceso de complejidad, así como de una fragmentación inmanejable para los actores participantes (básicamente los gobiernos nacionales). Si en algún lugar tiene sentido la fórmula de Luhmann de la "reducción de la complejidad", es aquí. A esto habría que agregar que es urgente llegar a diseños integrales, tanto a nivel regional como subregional, porque de lo contrario el conjunto no es controlable ni cabe dentro de ningún esquema de pensamiento. SELA ha emprendido una iniciativa en esta dirección (el Plan Integral hacia la Convergencia).[39] Parece ser un paso en la dirección correcta, pero no es posible dejar de observar que la "voluntad política" requerida debe venir de otros niveles políticos y que toda la tarea debe pasar a una fase de continuidad y de comportamiento previsible.

Tercero: en el contexto señalado hay algunos aspectos poco realistas. Por ejemplo, en este momento ya se ve que los breves plazos fijados para las etapas de integración económica que se han contemplado, en la

[38] Eugenio Lahera, "La nueva actualidad de la integración", *Comercio Exterior*, 42, pp. 707-710.
[39] Secretaría Permanente del SELA, *La nueva etapa de la integración regional*, (México: 1992).

práctica no se podrán cumplir. El intercambio comercial histórico entre los Estados latinoamericanos es demasiado pequeño como para permitir rápidas y sustanciales expansiones. Para los "*joint ventures*" intralatinoamericanas o para las inversiones mayores de empresas latinoamericanas falta el capital. Tampoco es posible pasar por alto que sólo en pocos casos existe un empresariado capacitado para hacer negocios más allá de su propio país. Lo anterior se presta para una generalización: una de las razones de la falta relativa de éxito de la integración latinoamericana en el pasado ha sido que en sus más importantes etapas se hizo de espaldas a la población y por tanto careció de bases sociales apropiadas. Esto no se contradice con nuestra anterior observación acerca del desarrollo regional y subregional –intergubernamental y transnacional– de una red de vinculaciones intralatinoamericanas. Hasta el presente, la comunicación con los niveles de cooperación y concertación intergubernamentales "oficiales" es demasiado escasa y, por lo general, inexistente.

Cuarto: a pesar de lo señalado, ha sobrevivido una especie de visión de la comunidad regional. A juicio de Monica Hirst, de Luciano Tomassini y de los autores chilenos en este volumen, se trata en último término de un proceso único, basado en una percepción de la referida comunidad.[40] Ello tiene mucho que ver con el legado histórico que presentamos al comienzo de este ensayo. El doble fenómeno del "factor federativo externo" y la aceptación externa (ver ensayo de Mols en este volumen) es un efectivo catalizador adicional.

Quinto: en todo el proceso que analizamos se da una especie de lógica comunicacional. Muchas iniciativas bilaterales se orientan a una ampliación multilateral, lo que da sentido a la idea de un bilateralismo multilateral, sea que en un acuerdo bilateral se contemple desde un comienzo la expansión multilateral, sea que la bilateralidad se rodee con partes adicionales, previéndose además la ampliación. El comienzo del MERCOSUR a partir de los protocolos bilaterales argentino-brasileños es un ejemplo de esta lógica de vinculación que llega a ser clásico; muchos otros han sido aludidos en este ensayo. Aparte de los factores de cohesión mencionados en el punto anterior, se encontrarán tres justificaciones para el marco jurídico y fáctico así como para las funciones de esta especie de bilateralismo; estas justificaciones no son necesariamente compatibles entre sí. Para quienes creen principalmente en una integración económica, el tratado de ALADI es un marco apropiado que se va llenando progresivamente mediante vinculaciones crecientes, de modo que alcan-

[40] Hirst, "Condicionantes ...", pp. 19 y 26; Tomassini "Introducción ...", *op. cit.*

za paulatinamente su contenido esperado.[41] Este es el punto de vista tanto de políticos del más alto nivel como en los cuadros directivos de ALADI. Así, el Presidente Menem señaló claramente que "para la República Argentina, ALADI es el gran techo jurídico de la integración latinoamericana" (octubre 1991).[42] Según ALADI, ésta debe en la etapa actual de la integración latinoamericana "jugar un papel decisivo como marco institucional y normativo, apoyando la profundización de las relaciones bilaterales y multilaterales en la región, y al mismo tiempo sirviendo como foro para la creciente convergencia de todos estos esfuerzos".[43] Una justificación teleológica no necesariamente alternativa, pero que se sitúa en otro nivel de legitimación, es la que dieron los presidentes en Acapulco (1987)[44] con su fórmula de una "auténtica comunidad de todas nuestras naciones", la que se repite en otros documentos recientes a nivel presidencial o de cancilleres. La tercera justificación (o expresión de esperanza) se sitúa en un tercer nivel: con motivo de la Iniciativa Bush (de la que el SELA dijo que podría ayudar o entrabar la integración)[45] el clima de la relación entre Washington y América Latina sin duda se ha distendido. Al mismo tiempo, sin embargo, los latinoamericanos han sido puestos en actitud de espera. Por ahora queda abierta la pregunta si la administración Clinton retoma el impulso de 1990 y lo desarrolla más, o si América Latina queda librada a sí misma en el contexto del reordenamiento de las relaciones internacionales. La incertidumbre crece en la medida que no es fácil predecir el rol futuro y la naturaleza de la vinculación norteamericana de un país de tanta importancia como México.[46]

Sexto: no está enteramente claro qué se entiende por integración en América Latina. Por una parte hay plena conciencia que la integración predominantemente económica a partir de 1960 constituyó un enfoque muy limitado. Por esta razón, el nuevo componente que se ha agregado por la vía de la concertación debe considerarse como un complemento muy importante. Por otra parte, existe una tendencia manifiesta a tratar de integración formas diversas de acción conjunta de los Estados. Esto no sería muy importante si la integración no constituyera un concepto

[41] Eduardo Gana, "Coordinación de políticas en la integración latinoamericana: necesidad o utopía?" *Comercio Exterior*, 42/8 1992, pp. 711-723.

[42] *Integración Latinoamericana*, 17/175, 1992, p. 53.

[43] *Ibid.*, p. 52.

[44] Texto del Compromiso de Acapulco en Frohmann, *op. cit.*, p. 145 y ss.

[45] Secretaría Permanente del SELA, "La nueva etapa...", p. 11.

[46] Manfred Mols, "Mexikos Aussenpolitik am Beginn der neunziger Jahre", *Europa Archiv*, 47/15/16, 25.8.1992, pp. 353-460.

que tiene connotaciones positivas en determinados círculos políticamente relevantes en América Latina. El uso inflacionario de la palabra "integración" refuerza una percepción de enfoque productivo, sin que se consideren adecuadamente las necesarias implicaciones de la integración (consolidación por medio de instituciones políticas con capacidades de decisión e incluso autoridad propia, aseguramiento de la continuidad en la capacidad de desempeño de las instituciones de integración, etc.). Debido a esto ha tenido lugar una recaída hacia los modos "economicistas" de concebir la integración; la que se refuerza por el hecho que en América Latina pocas veces se ha comprendido que el proceso de integración europea –que todavía se ve como un paradigma– nunca se diseñó en términos puramente económicos, sino que por el contrario, desde sus comienzos más tempranos (Comunidad del Carbón y el Acero) se guió por consideraciones y metas políticas, para lo cual se dotó de las instituciones y métodos correspondientes. En América Latina también ha habido elementos de este enfoque, incluso durante el auge de la "integración económica". Pero esta forma de pensar siempre ha sido desplazada por un economicismo tecnocrático, el que estaba condenado al fracaso en la medida que le faltaba una base política constante y estable, y también una infraestructura administrativa calificada. La redemocratización ha mejorado algunos de estos aspectos. Cuando hoy América Latina ve sus propios esfuerzos de integración, cooperación y concertación como vehículos para la promoción de intereses subregionales, regionales y hemisféricos en el contexto de las grandes formaciones de bloques de la política mundial de nuestro tiempo, no debería cometer el error de limitarse a pensar en categorías económicas.

Resulta fácil constatar y también apreciar la enorme dinámica de estos nuevos procesos latinoamericanos. Mucho más difícil resulta pronosticar su desarrollo ulterior, especialmente la interrogante acerca de su eventual consolidación.

Regionalismo y cooperación en el Sudeste asiático de ASEAN.

Susanne Nicolette Klein
Barbara Dreis

1. Introducción.

El 27 y 28 de agosto de 1992, los jefes de Estado y de gobierno de Tailandia, Malasia, Singapur, Indonesia, Brunei y Filipinas se reunieron en la cuarta cumbre de la ASEAN en Singapur. Es probable que en el futuro se considere que esta cumbre ha sido un punto de inflexión en la historia de la comunidad de Estados del Sudeste asiático. Ello dependerá de la realización de los acuerdos de reforma y reorientación organizativa, económica y de política de seguridad de ASEAN adoptados en la reunión.

ASEAN se considera como un modelo de regionalismo y cooperación en el Tercer Mundo. Con frecuencia se ha hablado de la agrupación como un "milagro" y se ha elogiado su desarrollo como la "historia de un éxito". La asociación en 1967 de cinco Estados de ASEAN[1] pareció despreciar las resistencias de la fragmentación regional étnica y política. Desde entonces, los Estados practican una colaboración de apariencia exitosa y de un modo muy especial garantizan la estabilidad y la pacificación regionales para un grupo de Estados que antes de la fundación de ASEAN se enfrentaban en un contexto tradicional de conflicto y competencia. ASEAN también ha estado en condiciones de procurar a los Estados de la región mayores niveles de reputación y de audiencia internacional, lo que éstos nunca podrían haber alcanzado por sí solos.

[1] Brunei ingresó como sexto miembro en 1984.

No obstante, esta primera evaluación de la ASEAN no puede detenerse en la indiscutible significación de estos éxitos políticos. Un examen más detallado muestra que ASEAN es una entidad regional más compleja y difícil de asir, que no deja de tener aspectos deficitarios. Especialmente frecuentes han sido los fracasos de ASEAN cuando se ha tratado de traducir los conceptos, proyecciones de metas e ideas al plano de la cooperación cotidiana. Esto se aplica especialmente a la colaboración económica, pero también se da en el ámbito de conceptos políticos orientadores, como por ejemplo el de neutralidad. De este modo, el rostro de la Asociación ha sido más marcado por las declaraciones de intención que por los éxitos de cooperación y la utilidad coyuntural de ASEAN, la que ha sido escasa desde la perspectiva de los Estados miembros. A esto cabe agregar que las concepciones y enfoques de determinados Estados, tanto de naturaleza política como económica, siempre han tenido por lo menos tanta capacidad de imponerse y perdurar como las posiciones de ASEAN. Estas últimas no han desarrollado una vida propia, quedándose en cambio en el nivel de una suma o solución de transacción entre seis opiniones individuales de los Estados.

La propia cumbre de Singapur no ha cambiado mucho estas deficiencias de la ASEAN. No obstante, quedó claro para todos los participantes que en Singapur se trataba de la posición futura de ASEAN así como de medidas para el fortalecimiento de la comunidad, aunque el resultado de la cumbre no consistiera en una concepción futura clara. En todo caso, las reformas iniciadas indican que los Estados tienen conciencia de la necesidad de contar con una organización más fuerte y cohesionada, así como con nuevos enfoques acerca de la situación del Sudeste asiático en los ámbitos de la seguridad y la economía, dentro de la aspiración del Sudeste asiático y la región Asia-Pacífico de desempeñar un papel importante en un nuevo marco de condiciones regionales e internacionales. Para ello es indispensable que lo que hasta ahora ha sido un "*comfortable club of convenience*"[2] que no impone mayores compromisos, pase a constituir un marco efectivo para la articulación de posiciones económicas y de políticas de seguridad. A nivel económico se trata de alcanzar esta meta mediante el funcionamiento de una zona de libre comercio (AFTA), mientras en la política de seguridad se trata de dejar atrás la antigua "política de renuncia" de ASEAN, junto con encontrar un nuevo enfoque para las relaciones con los Estados de Indochina y Myanmar, y con un fortalecimiento del componente supraestatal en la reforma de la organización de la comunidad.

[2] *For Eastern Economic Review* (*FEER*), 16 de enero de 1992.

A la luz de estas tendencias de cambio, nos parece apropiado examinar el pasado, presente y futuro de ASEAN en tres niveles de análisis: como unidad subregional, como región Sudeste asiático que incluye a Birmania (Myanmar) e Indochina, y como parte del macroespacio asiático-Pacífico. Se trata de mejorar la percepción de la continuidad y el cambio de la cooperación de ASEAN en economía, política y seguridad, junto con estudiar elementos principales de la estructura organizativa y de institucionalización de la comunidad.

2. Cooperación política en el Sudeste asiático de ASEAN: conceptos y desarrollo.

Introducción a la región.

La independencia de Filipinas (1946) marcó el comienzo del fin de la época colonial en el Sudeste asiático. Hacia 1963, cuando se produce la retirada británica de la Federación Malaya, la mayoría de las áreas coloniales del Sudeste asiático se habían transformado en Estados soberanos. Pero el término de la era colonial trajo consigo el inicio de crisis económicas y políticas así como conflictos y disputas intra e interestatales. El retiro de las potencias coloniales dejó un vacío de poder en la región. Aunque los antiguos poderes eran impuestos y negaban la autonomía local, proporcionaron cierta estabilidad regional y garantizaron un mínimo de medidas de administración, infraestructura y planificación. Los nuevos Estados, a pesar de la amplia adopción del legado administrativo, especialmente británico, no estuvieron en condiciones de llenar el referido vacío. Con excepción de Tailandia, que nunca fue colonizada y que posee una larga tradición estatal propia, ningún país de la región podía fundarse en experiencias precoloniales de unidad estatal y/o administrativa que pudieran haber facilitado la consolidación e integración soberana. Esta circunstancia, unida a la complejidad étnica, cultural y religiosa de la mayoría de los países, dificultó considerablemente el proceso de "*nation building*".

El predominio de los desafíos de la política interna explica el perfil relativamente bajo de las políticas exteriores así como de la cooperación regional en los primeros años de la postguerra. Por otra parte, los nuevos Estados continuaban fuertemente ligados política y económicamente a las antiguas metrópolis, y apenas existía comunicación intrarregional. En contraste con otras regiones, como América Latina, en ningún momento existió y aún no existe una conciencia de comunidad regional "Sudeste

asiática", que pudiera haber servido de base para la colaboración o la comunicación entre los Estados. Por el contrario, en estos años prevalecían los conflictos intrarregionales entre los Estados recién independizados,[3] lo que implicaba la ausencia de los temas de cooperación en las agendas de las capitales. El período entre el fin de la II Guerra Mundial y la inserción regional en el sistema de la Guerra Fría fue una fase de orientación para los Estados del Sudeste asiático. Ninguno de los países asoció esta fase con la idea de participación en entidades o alianzas bi o multilaterales.

La inserción de la región en las esferas de intereses de las potencias externas comenzó a mediados de los años 50, en el contexto de la división del mundo en términos ideológicos y de política de poder. La Guerra Fría en el ámbito Asia-Pacífico amplificó la percepción de vulnerabilidad de los Estados del Sudeste asiático y despertó en ellos una necesidad de seguridad que no podían satisfacer por sí solos o en cooperación con otros Estados de la región. Por esto, no surgieron en esta fase temprana de la cooperación agrupaciones con un perfil regional propio. Tanto en la ECAFE (Comisión Económica de Naciones Unidas para Asia y el Lejano Oriente, 1947, posteriormente ESCAP), como en el Plan Colombo para el desarrollo Cooperativo del Sur y Sudeste de Asia, 1951, la OTASE, 1954, y el Acuerdo de Defensa Anglo-Malayo de 1957, siempre dominaron grandes potencias externas u otros Estados del Pacífico. Solamente Indonesia se abstuvo de participar en estas agrupaciones, y hasta hoy se mantiene, a raíz de su orientación política no alineada, fuera de toda asociación en materia de seguridad con potencias externas o asiáticas.

La ASEAN.

Antecedentes.

Recién a comienzos de los años 60 se constituyeron formas de cooperación exclusivamente integradas por países del Sudeste asiático. No obstante, la participación fue parcial. Vietnam, Laos y Camboya no tuvieron parte en las principales entidades tempranas de cooperación debido a las convulsiones de la segunda guerra de Indochina. Birmania tampoco participó. Estos primeros intentos constituyeron impulsos esenciales para la fundación de ASEAN, aun cuando no fueron exitosos, ya que los conflictos intrarregionales no se pudieron controlar eficazmente. Los

[3] Ver The Economist Intelligence Unit, *ASEAN in the 1990s Growing Together*, (Londres: 1989), p. 2.

dos principales acuerdos de este período fueron la ASA (Asociación del Sudeste asiático, con la Federación Malaya, Filipinas y Tailandia, 1961), y MAPHILINDO (Federación Malaya, Filipinas, Indonesia, 1963). Ambas entidades se basaron en iniciativas personales de los respectivos jefes de Estado y tuvieron como objetivos la cooperación económica, política y cultural.

Tanto ASA como MAPHILINDO fueron predecesoras de ASEAN al propugnar la realización de consultas y programas de cooperación.[4] Sin embargo, la fundación de la Federación Malaya en julio de 1963, que dio origen a Malasia, y especialmente la inclusión de la península de Sabah en esta entidad política alteró las relaciones con Filipinas e Indonesia, que llegó a proclamar una política de "confrontación" con Malasia, con ruptura de relaciones diplomáticas e incidentes fronterizos. En este contexto la cooperación subregional estuvo condenada al fracaso.

Fundación y arreglo interno de conflictos, 1967-1971.

Los cambios en el poder en Filipinas e Indonesia en 1965 contribuyeron a moderar los conflictos intrarregionales, abriendo el camino para un nuevo intento de cooperación en el Sudeste asiático.

El 8 de agosto de 1967, Tailandia, Malasia, Singapur, Indonesia y Filipinas se unieron en la Asociación de Estados del Sudeste asiático (ASEAN). La base contractual de esta organización es la llamada Declaración de Bangkok, una declaración de intenciones más bien vaga a nivel de cancilleres, la que en vista de las diferentes posiciones y motivaciones de los respectivos intereses en la participación de los actores debe entenderse como un consenso mínimo, el que carece de una concepción madura de la cooperación. El documento fundacional enfatiza la necesidad y voluntad para impulsar la cooperación económica, social, cultural, técnica, científica y administrativa.[5] El componente económico se encuentra claramente en el primer plano. Sin embargo, estas declaraciones de intención no fueron concretadas mediante una cronología de diferentes etapas ni a través de una elaboración ulterior de los contenidos. Según un participante en la reunión de Bangkok,

> "Recordará Ud. que en la primera reunión en 1967, cuando debíamos redactar nuestro comunicado, fue un problema muy difícil tratar de decir nada en unas diez páginas, que fue lo que hicimos. En efecto, en este momento, nosotros, habiendo lanzado ASEAN,

[4] Ver Frances Starner, "Mysteries of Maphilindo", *FEER*, 15 de mayo de 1964; y Albert Ravenbold, *Maphilindo: Dream or Achievable Reality?*, (Manila: 1964).

[5] Ver ASEAN Document Series, Secretaría de ASEAN, (Jakarta: 1988), p. 27.

no estábamos seguros dónde iba, o si en realidad iba en alguna dirección".[6]

Los cinco miembros fundadores querían evitar dar a ASEAN el aspecto de una organización política o militar, a pesar que estaba claro que la fundación de la comunidad estaba políticamente motivada y que los sucesos posteriores demuestran que ASEAN ha tenido y tiene sus mayores éxitos precisamente en el ámbito político y de seguridad. El notorio énfasis de las metas no políticas tuvo que ver con la reacción predominantemente negativa de las grandes potencias asiáticas y no asiáticas al proceso de colaboración entre los Estados del Sudeste asiático.

Cabe preguntarse si la vaguedad de la declaración de Bangkok es simplemente un resultado de la falta de preparación y reflexión, o si es necesario entenderla como una concepción. Es cierto que la decisión que llevó a la fundación de ASEAN resultó de la convicción de los Estados participantes que ciertos problemas de cada uno o de la región ya no se podían solucionar exclusivamente a nivel nacional. Sin embargo, desde un comienzo la intención fue crear un marco regional de soluciones y de arreglos comunes de carácter amplio y flexible, no una organización regional fuerte, dotada de competencias y muchos medios propios, ni una entidad que asumiera competencias estatales a nivel comunitario. Así lo demuestra, por lo demás, la institucionalidad prevista en la Declaración. El órgano supremo de carácter decisorio es una reunión anual de cancilleres, mientras el foro negociador propiamente tal de ASEAN es el "*Standing Committee*", compuesto por los embajadores de los países miembros en el Estado que sirve de sede a la reunión anual de cancilleres. El trabajo político cotidiano de la cooperación permanente, así como la preparación de las reuniones ministeriales y de las "cumbres" corresponde a los altos funcionarios, que son los burócratas políticos de ASEAN. Además, cada Estado miembro mantiene un secretariado nacional de ASEAN, que forma parte de la respectiva Cancillería, correspondiéndole la coordinación de los intereses nacionales y comunitarios, así como la supervigilancia de la implementación de las medidas que se acuerdan. La idea matriz es que la formación de la comunidad debe servir en primera instancia a la estabilidad y el desarrollo a nivel nacional, no debiendo transformarse en un objetivo en sí misma.[7]

---

[6] Palabras del Canciller de Singapur, Rajaratnam, citado por Michael Leifer, "The ASEAN States and the progress of regional cooperation in Southeast Asia", en: B. Dahm et al. (eds.), *Politics, Society, and Economy in ASEAN States*, (Wiesbaden: 1975), pp. 3-16,4.

[7] Manfred Mols, "ASEAN luego de la tercera reunión cumbre", *Estudios Internacionales*, Nº81, enero-marzo 1988, pp. 45-60.

Esta "filosofía de ASEAN" se expresa con el doble concepto de "*resilience*" nacional y regional. De manera sintética, el significado de estos conceptos es el siguiente: la conservación y promoción del desarrollo y estabilidad de cada uno de los países ("*resilience*" nacional) debe asegurarse con ayuda de una colaboración pragmática intergubernamental regional ("*resilience*" regional). Ello, no obstante, no implica la entrega de atribuciones estatales soberanas a la organización regional. Se trata meramente de establecer y garantizar un marco de condiciones positivas para los fines de cada uno, así como del estímulo de la aceptación extrarregional.

Examinando las bases conceptuales de la fase fundacional de ASEAN, llama la atención como primer resultado el marcado énfasis en los procesos implícitos en el concepto de cooperación. No existen proyecciones trascendentes de metas, ni planes cronológicos ordenados en etapas. ASEAN se fundó como una comunidad de fines abiertos y difusos, dispuesta a asumir tareas de cooperación funcional en determinadas áreas de problemas, reaccionando a condiciones específicas prevalecientes a nivel de los marcos nacionales, regional e internacional. La idea matriz de cooperación como un valor positivo en sí mismo está completamente ausente en el proceso temprano de ASEAN, lo que excluye cualquier paso desde los enfoques de cooperación hacia formas de integración. No obstante, es concebible una ampliación de los ámbitos comprendidos en la cooperación. Al énfasis en los procesos corresponde el acento de la dimensión nacional en la concepción de la comunidad de ASEAN. ASEAN debería ser solamente aquello en que se ponen de acuerdo los cinco (más tarde seis) miembros a través del consenso, y no un actor supranacional con identidad propia.

Los primeros años posteriores a la fundación de ASEAN se vieron ensombrecidos por continuos conflictos intrarregionales, los cuales incidieron negativamente en la colaboración, aunque no la condenaron al fracaso. A raíz de estas diferencias, no se produjo una consolidación institucional, y menos una ampliación o actuación conjunta en el ámbito de la política exterior; esto tuvo por consecuencia que ASEAN fuera vista con escepticismo o simplemente ignorada como actor regional. Frente a este bajo *status* internacional de ASEAN cabe destacar, sin embargo, el hecho que la Asociación logró limitar en un lapso de tiempo breve los conflictos intrarregionales que anteriormente habían ahogado una y otra vez la cooperación regional. Las conferencias regulares a nivel de cancilleres fueron de importancia central para el proceso de pacificación. La colaboración institucionalizada en el marco de ASEAN fue el primer factor que ejerció una presión considerable para lograr encuentros, en

la medida que se trataba que ASEAN no sufriera el mismo destino de ASA o de MAPHILINDO. Muy pronto se llegó a un cierto automatismo en lo concerniente a las reuniones de cancilleres, lo cual habría dificultado una posible reversión del proceso de cooperación.

Sin embargo, la sola existencia de un foro institucionalizado como el mencionado es insuficiente como explicación para la solución de conflictos sorprendentemente rápida que tuvo lugar bajo los auspicios de la Declaración de Bangkok. Operaron al mismo tiempo, reforzándose mutuamente, tres importantes factores catalizadores y federadores de la unificación subregional. El primero fue el establecimiento de formas básicas de trato pacífico recíproco basadas en el proceso tradicional de toma de decisiones de la cultura malaya-javanesa: colectividad (*gotong royong*) discusión (*mushawarah*) y consenso (*mufakat*). Estos elementos se adoptaron como el estilo preferido de negociación intrarregional. El segundo elemento fue el crecimiento de las percepciones de amenaza en los Estados de ASEAN producido por el escalonamiento de los conflictos en Indochina a partir de la intervención directa de Estados Unidos en 1964. El tercero fue la proliferación de alzamientos comunistas al interior de los países, del que se derivó un imperativo de unión subregional y de moderación y solución de los conflictos intrarregionales.

La conjunción de un marco de condiciones específicas internas, regionales e internacionales con la disposición básica de los gobiernos participantes a la cooperación interestatal en esta fase histórica, es la única explicación del hecho de la permanencia de ASEAN en circunstancias que prevalecían constelaciones conflictivas parecidas a las que hundieron a ASA y MAPHILINDO, así como una falta de conceptualización y un mínimo de institucionalización de la organización del Sudeste asiático. En síntesis, la fuerte determinación a acometer la cooperación regional es atribuible al marco externo.

Consolidación y tendencias de apertura, 1972-1976.

A partir de 1971, cambios drásticos en la situación de política de seguridad del ámbito Asia-Pacífico y del Sudeste asiático motivaron una preocupación por los conceptos de ordenamiento regional y a una apertura de la ASEAN hacia afuera, a través de una aproximación concertada del grupo a importantes potencias industriales occidentales. Gran Bretaña y Estados Unidos estaban en vías de retirarse del área. Para los países de ASEAN, esta disminución de las garantías externas de seguridad implicaba un imperativo de elaborar su propio marco de seguridad regional. El concepto de ZOPFAN ("*Zone of Peace, Freedom, and Neutrality*") dado a

conocer en la Declaración de Kuala Lumpur de 1971 representa el intento –controvertido hasta hoy– de definir la posición de los cinco Estados del Sudeste asiático ante las grandes potencias externas y regionales, así como de desarrollar ideas para un ordenamiento regional para todo el Sudeste asiático. Sin embargo, las oportunidades para una unificación de los diez Estados de la región nunca fueron peores que en el período tras la victoria comunista en Vietnam y la incorporación de toda Indochina en el ámbito del poder comunista.

En este período tuvieron lugar los primeros contactos externos de ASEAN; el primer interlocutor fue la Comunidad Europea en 1972. Al mismo tiempo, la cooperación regional al interior de ASEAN se estancaba, ya que la comunidad buscaba adaptarse a las condiciones cambiantes del marco externo y varios Estados miembros debían luchar con problemas políticos internos.

Cambio estructural y establecimiento de contactos externos, 1976-1987.

En 1976-77 se introdujeron importantes modificaciones en las concepciones prevalecientes al interior de ASEAN, producto de las dos cumbres de la Asociación (Bali 1976, Kuala Lumpur 1977). Una vez más, el factor precipitante de las nuevas tendencias fue el cambio en las condiciones del marco externo.

El fundamento de una cooperación más compleja y profunda se encuentra en los tres documentos de 1976: el Tratado de Amistad y Cooperación en el Sudeste asiático, la Declaración de Concordia de ASEAN y el Acuerdo para el Establecimiento del Secretariado de ASEAN. En el primero, es significativa la mención expresa de la cooperación política como meta de ASEAN, "a través de contactos y consultas regulares sobre materias internacionales y regionales, con el fin de coordinar puntos de vista, actuaciones y políticas".[8]

La Declaración de Concordia de ASEAN contiene, a diferencia de la Declaración de Bangkok, un programa de colaboración relativamente detallado en los ámbitos político, económico, social, cultural y de la información. Se excluye de la cooperación el campo de la política de seguridad. Se establece además una conferencia de los jefes de Estado y de gobierno como máximo órgano decisorio, el que se reúne según sea necesario, vale decir, no regularmente. Además se institucionalizan las reuniones ministeriales de carteras especializadas, que se agregan a las

[8] Ver, en este volumen, el ensayo de Gutiérrez y Wilhelmy sobre concepciones asiáticas y latinoamericanas de cooperación regional.

conferencias de cancilleres, estableciendo las bases para impulsar la cooperación económica. En cuanto a la Secretaría, es la única institución permanente de la comunidad, aunque con muy pocas competencias y recursos escasos.

Tres elementos conforman la base conceptual de los acuerdos de 1976. La cumbre de Bali implicó una considerable ampliación de las áreas de problemas incluidas en la cooperación, ilustrando el aumento de la demanda de cooperación en los Estados miembros. Segundo, hay un claro rechazo a cualquiera orientación supranacional de la ASEAN, lo que se expresa claramente en la escasa dotación del Secretariado de ASEAN. En tercer lugar, en 1976 se dio por primera vez una acentuación explícita de la voluntad de cooperación política, que si bien ya se podía leer entre líneas en la Declaración de 1967, en ese momento aún se trataba de minimizar por los partícipes en la ASEAN.

Desde la cumbre de Bali los contactos externos de ASEAN asumieron un rol mucho más significativo, lo que tuvo que ver con la voluntad de la comunidad de formar un grupo regional orientado hacia el exterior. El programa de diálogo se convirtió en el núcleo de las relaciones exteriores de ASEAN, aunque las políticas exteriores nacionales siguieron siendo tan dominantes como antes.

Adaptación a cambios regionales e internacionales, 1987-1992.

A mediados de los años 80 se inició un debate sobre las reformas necesarias para el desarrollo ulterior de ASEAN, bajo la conducción del "Grupo de los 14", establecido por la Cámara de Comercio e Industria de ASEAN (ASEAN-CCI). Más allá de las propuestas concretas de reforma, se criticó la carencia de voluntad política para el desarrollo y la mayor eficacia de la cooperación. La cumbre de Manila de 1987 esencialmente reiteró las posiciones conocidas; solamente en el ámbito de la cooperación económica hubo ciertas innovaciones (ampliación de las preferencias comerciales recíprocas), pero se trató de pasos muy insuficientes para compensar los efectos de las tendencias recesivas de 1985-86. Contrastando con la posición de ASEAN, la orientación de las propuestas de reforma fue el impulso a la formación de una comunidad, precisando los fines, haciendo más efectiva la estructura organizativa y rediseñando el marco de la cooperación económica. El refuerzo de la Secretaría de ASEAN no entró a la discusión oficial de ASEAN. En cuanto al sector privado, la Declaración de Manila se limita a una vaga declaración de

[9] Ver M. Rajendram, *ASEAN's Foreign Relations. The Shift to Collective Action*, (Kuala Lumpur: 1985).

intención de aumentar la participación de las organizaciones internacionales, incluyendo las organizaciones no gubernamentales.[10]

En contraste con la lentitud en el desarrollo de mecanismos concretos de cooperación, la cumbre de 1987 reaccionó activamente ante los cambios en las condiciones del marco externo. Se atribuyó especial significación a las iniciativas políticas asiáticas de Mijail Gorbachov, que iniciaron cierta distensión en el balance del poder regional. Desde 1986, Vietnam, bajo presión soviética, había asumido una posición más moderada en el conflicto de Camboya y había iniciado reformas internas. En la Declaración de Manila, ASEAN reiteró su oferta a Vietnam de encontrar el camino de regreso a la comunidad del Sudeste asiático jugando un rol constructivo en el arreglo de los conflictos en Indochina. También se insinuó una actitud más flexible en relación con los precedentes de rechazo de ASEAN a la cooperación en el Pacífico, que había recibido un nuevo impulso desde 1980 con la fundación del PECC ("*Pacific Economic Cooperation Council*"). Sin proponer ideas propias en la materia, ASEAN declaró constituir parte de un dinámico espacio del Pacífico.

Comienzo de una reorientación: 1992 –.

La cuarta cumbre de ASEAN (Singapur 1992) podría considerarse eventualmente como un hito crucial en el desarrollo de la Asociación. Ello dependerá de la realización de las propuestas de reorientación y reforma aprobadas en la reunión. La cumbre tuvo lugar en un momento de drásticos cambios en los parámetros situacionales del Sudeste asiático – un proceso que afecta todas las dimensiones de interés regional y que se mantiene vigente. Los profundos cambios que afectan al área Asia-Pacífico tienen aspectos positivos y al mismo tiempo causan preocupación. Paralelamente a la desaparición de la Unión Soviética se debilitó la posición vietnamita en Indochina, eliminando casi completamente el principal factor de riesgo de seguridad en el Sudeste asiático. Actualmente, Hanoi, junto a otros países de Indochina, procura superar el aislamiento de años anteriores y participar en la dinámica económica del Pacífico. Sin embargo, la ausencia de la competencia Este-Oeste no implica necesariamente la llegada de una era de estabilidad; los conflictos regionales moderados por la Guerra Fría (disputas territoriales, conflictos vecinales tradicionales...) vuelven a situarse en primer plano, y los Estados del Sudeste asiático se ven enfrentados a nuevos centros de poder: China, potencia en proceso de modernización que aumenta su

[10] Ver Declaración de Manila, 15 diciembre 1987, en: ASEAN, *Serie Documentos*, Jakarta 1988, pp. 47-50.

poder; Japón, que busca su rol regional e internacional; e India, que trata de expandirse. Paralelamente, Estados Unidos disminuye su rol en la región y traslada sus prioridades del plano militar al económico.

En Singapur hubo conciencia acerca de la necesidad de fortalecer ASEAN, aunque el resultado de la cumbre distó de constituir un concepto claro del futuro. Los temas en la agenda fueron la ampliación de la cooperación económica, la cooperación en materia de seguridad, un nuevo orden regional post-Guerra Fría así como el fortalecimiento de la institucionalización de ASEAN. En cada uno de estos campos se dieron orientaciones importantes.

La resolución sobre la creación de AFTA ("*ASEAN Free Trade Area*") fue una reacción de ASEAN ante la intensificación de la tendencia global a la regionalización y la formación de bloques económicos. El fundamento de la iniciativa fue el reconocimiento de la marginalización económica de ASEAN que sobrevendría en ausencia de medidas de liberalización comercial intrarregional. Al mismo tiempo, se divisa la necesidad de cooperación económica más allá del marco de ASEAN – sea en el marco comprensivo de las entidades de cooperación del Pacífico, sea a través de los centros de crecimiento intrarregionales (como el polo de crecimiento Johor-Singapur-Batam).

La cumbre de Singapur constituyó la primera oportunidad para la discusión de temas de política de seguridad del proceso de ASEAN. Ello implica un viraje en 180 grados, ya que hasta dicha reunión el grupo había velado celosamente por la exclusión de los temas de seguridad y militares de la agenda de formas de cooperación. No obstante, no fue posible encontrar un consenso acerca del futuro de ZOPFAN y de una futura cooperación militar de ASEAN. Mientras Malasia e Indonesia continúan sosteniendo la relevancia de ZOPFAN en el mundo de la post-Guerra Fría, Singapur, Tailandia y Filipinas argumentan a favor de una revisión del concepto y demandan en su lugar el desarrollo de la cooperación militar de ASEAN, de modo de reforzar este aspecto de la "*resilience*" regional, y reestructurar las relaciones con todos los centros externos de poder.[11]

Después que la Conferencia de París de octubre de 1991 lograra dar un giro decisivo al conflicto de Camboya, cuya solución ahora se sitúa al interior del país, se abren nuevas perspectivas para una colaboración de ASEAN con los Estados de Indochina. También Myanmar parece querer salir de su aislamiento. El acercamiento entre ASEAN e Indochina implica la necesidad de un nuevo concepto de orden regional y de

[11] Ver Jusuf Wanandi, "Towards a new regional order for ASEAN", *The Indonesian Quarterly*, 19, 1991, pp. 108-114.

cooperación que trasciende el marco de ASEAN. En este ámbito la cumbre no produjo resultados importantes, limitándose a reiterar la invitación a todos los Estados del Sudeste asiático a firmar el Tratado de Amistad y Cooperación. Vietnam y Laos aceptaron esta invitación en la conferencia de cancilleres de julio de 1992 en Manila.

Se introdujeron reformas en el Secretariado de ASEAN y en las reuniones cumbre. Estas se institucionalizaron, estableciéndose por primera vez su carácter regular, a intervalos de tres años, con reuniones extraordinarias según sea necesario. A menos que cada tres años los jefes de Estado se reúnan para tomar nota de las deficiencias de ASEAN, esta decisión incrementa enormemente la significación de la Asociación, puesto que se produce implícitamente una presión mucho mayor en el sentido de lograr resultados. Es prematuro evaluar las decisiones sobre mayores recursos para el Secretariado de ASEAN, salvo en el sentido que constituyen una señal. También debe demostrarse la real significación del nuevo cargo de Secretario General de ASEAN, que tiene rango ministerial. Los actores responsables de ASEAN demuestran tener conciencia de la necesidad de una organización más fuerte, capaz de actuar como ente regional en las nuevas condiciones del Sudeste asiático y el área Asia-Pacífico. Ello hace necesario que el antiguo "*comfortable club of convenience*"[12] ceda lugar a la articulación de posiciones económicas y de seguridad comunes. Pero el regionalismo abierto proclamado en Singapur requiere el establecimiento de relaciones de trabajo eficaces en el área y la creación de un orden regional. ASEAN debe encontrar el equilibrio entre intereses nacionales, regionales e internacionales.

3. ASEAN y la situación de seguridad del Sudeste asiático.

Las relaciones interestatales en el Sudeste asiático: ASEAN-Indochina.

Las políticas asiáticas de Mijail Gorbachov posibilitaron la "desinternacionalización" de la crisis camboyana. Aunque el lugar de Camboya en la región aún no está claro, el retroceso de la crisis, las tendencias de distensión en la relación chino-soviética (rusa) y chino-vietnamita, el retiro de Vietnam desde Camboya y el cambio en la posición de Estados Unidos en la política de Indochina han mejorado considerablemente las perspectivas de un acercamiento entre los diez Estados del Sudeste asiático, incluyendo Myanmar.

[12] *Far Eastern Economic Review (FEER)*, 16 de enero de 1992.

Dependiendo de la perspectiva que se adopte, es posible dividir el Sudeste asiático de varias maneras. En cualquier caso, no cabe duda que los destinos de los diez Estados de la región nunca se han disociado por completo, si bien en determinadas fases históricas la separación de la subregión redujo los contactos intrarregionales a un mínimo. Tal fue el caso del período entre el fin de la segunda guerra de Indochina y fines de los años 80, cuando la subregión experimentó la división ideológica entre la Indochina comunista bajo dominación soviético-vietnamita y la comunidad de ASEAN. Birmania, hoy Myanmar, se recluyó en un aislamiento voluntario, siguiendo el "camino birmano al socialismo".

Los acontecimientos en la Indochina de los años 60 fueron el catalizador decisivo para la fundación de ASEAN y fortalecieron –hasta fines de los 80– la cohesión anticomunista de la agrupación. La política expansionista de Vietnam desde mediados de los 70 dio la oportunidad a ASEAN de asumir una posición claramente perfilada en la escena diplomática internacional, ganando la reputación de actor regional influyente.[13]

Al mismo tiempo, por la vía del Tratado de Amistad y Cooperación, ASEAN mantuvo la oferta de ingreso a la agrupación a todos los Estados del Sudeste asiático que aceptaran sus metas y principios. La oferta de coexistencia pacífica trascendía las diferencias ideológicas. Estos procesos de acercamiento fueron abruptamente interrumpidos en 1978, cuando Vietnam firmó un tratado de amistad y cooperación con la Unión Soviética. En diciembre de 1978, Vietnam invadió Camboya, desacreditándose para cualquier relación de cooperación con ASEAN y violando claramente los principios de soberanía y no intervención que debían regular la convivencia pacífica según el referido tratado de ASEAN.

En los años siguientes, la ASEAN se constituyó en centro diplomático de la tercera guerra de Indochina, amplió sus contactos externos y desarrolló un elevado perfil internacional, especialmente en la ONU. Los fines comunes de ASEAN fueron el retiro de Vietnam desde Camboya, el no reconocimiento internacional del régimen camboyano dependiente de Hanoi y la garantía de seguridad de Tailandia, que se había convertido en Estado en la línea del frente, con los consiguientes problemas de incidentes fronterizos y refugiados. Aunque unidos en las metas, los Estados de ASEAN tuvieron considerables diferencias respecto a las vías a seguir. Mientras Singapur y Tailandia asumieron una posición intransigente frente a Vietnam, viendo la única alternativa de mover a Vietnam

[13] Ver Carlyle A. Thayer, "ASEAN and Indochina: the dialogue", en: Alison Broinowski (ed.), *ASEAN into the 1990s*, (Houndsmills: 1990), pp. 138-161.

a la retirada en el completo aislamiento del país así como en el apoyo a la resistencia camboyana, Indonesia con apoyo de Malasia, partió de la base de un reconocimiento de los intereses de seguridad de Vietnam. El aislamiento de Hanoi tendría el efecto (indeseado) de aumentar la dependencia de Hanoi frente a Moscú. De hecho, la situación empujaría a Tailandia a una comunidad de intereses de seguridad con China, el adversario de Moscú y de Hanoi.

No obstante, la actitud diplomática oficial de ASEAN frente a Vietnam, caracterizada por el rechazo a cualquier compromiso, no impidió a la comunidad desarrollar iniciativas para una solución pacífica de los conflictos de Indochina. Estas iniciativas comprendieron el apoyo a una conferencia internacional sobre Camboya, celebrada en Nueva York en 1981 sin resultados concretos, y la cooperación en el establecimiento de un gobierno de coalición de "Kampuchea Democrática" ("*Coalition Government of Democratic Kampuchea*", CGDK, reunión de las tres facciones de la resistencia camboyana), y el apoyo al patrocinio indonesio de las reuniones (cuatro) denominadas "*Jakarta Informal Meetings*", que por primera vez reunieron en torno a una mesa a las cuatro partes del conflicto.

A raíz del cambio de poder en la Unión Soviética y del paulatino acercamiento entre Moscú y Beijing, a mediados de la década del 80 los frentes del conflicto indochino comenzaron a mostrar cambios. En 1987, en la cumbre de Manila, ASEAN renunció a la antigua política de confrontación y adoptó una actitud más conciliadora. Tailandia, que siempre había asumido una posición intransigente frente a Vietnam, hoy lidera el proceso de incorporación de los tres Estados de Indochina y de Myanmar a la comunidad del Sudeste asiático, ello no obstante que el antagonismo histórico entre las partes sigue afectando las relaciones bilaterales. Las palabras del ex Primer Ministro tailandés Chatichai, en el sentido que Indochina debía convertirse "de un campo de batalla en un mercado" ya han pasado a ser un pronunciamiento clásico. Una razón importante para este cambio relativamente abrupto e inesperado es la aspiración tailandesa de liderar el proceso de reforma, modernización y cambio político y económico en Indochina, lo que prometería un *status* de gran potencia regional en la parte continental del Sudeste asiático en la post-Guerra Fría. Las rivalidades en esta materia (con Singapur por su extraordinaria potencia económica, con Malasia, pero especialmente con Indonesia, debido al papel diplomático que ha jugado en la pacificación de Camboya) se han incorporado entretando como nueva dimensión de los conflictos intra-ASEAN.

Los restantes países de ASEAN comenzaron sus esfuerzos de normalización de relaciones con Vietnam solamente después de la firma del

acuerdo de paz de París de 1991, y se condujeron de modo menos espectacular. Al día de hoy, todos los países de ASEAN han ordenado sus relaciones con Vietnam y han establecido intensos contactos económicos. En 1992 el proceso de acercamiento culminó en su etapa actual, con la firma del Tratado de Amistad y Cooperación de ASEAN por parte de Vietnam y de Laos. A pesar de la mantención del embargo económico estadounidense contra Vietnam, ASEAN constituye hoy un puente entre éste y las potencias industriales occidentales.[14]

Ideas acerca del orden regional en el Sudeste asiático.

La orientación de ASEAN en el ámbito de la seguridad y los conceptos de orden regional asociados con ésta, siempre se han planteado en tres niveles: intra-ASEAN, Sudeste asiático e internacional. El fundamento de las concepciones integradoras regionales está constituido por ZOPFAN, el concepto de "*resilience*", el Tratado de Amistad y Cooperación, y el plan de una zona del Sudeste asiático libre de armas nucleares (SEANWFZ). En cambio, tienen carácter desintegrador la concepción tailandesa del "*Suwannaphum*" ("Isla de Oro" en el continente del Sudeste asiático) y la idea de unidad panmalaya.

El nivel intra-ASEAN.

Muchas veces se considera a la propia ASEAN como una medida de creación de confianza, cuyo principal éxito consiste en mantener reunidos en una agrupación cooperativa a seis países que tienen considerables conflictos entre sí. Esto se debe al hecho que ASEAN ha internalizado una tradición estable de formas de comportamiento recíproco, cuyos elementos centrales son la no intervención, el respeto recíproco por la integridad y soberanía de los Estados entre sí, y el compromiso de solución pacífica de controversias.

De hecho, en la Declaración de Bangkok, a pesar del énfasis en los intereses comunes y de la voluntad de cooperación, dominan claramente los elementos propios de cada Estado y la mayor significación la tienen los esfuerzos nacionales por la seguridad, la paz y el desarrollo. Hay en ello un eco de las ideas de Bandung sobre no interferencia y soberanía nacional. El concepto de "*resilience*" de ASEAN se plantea en un contexto similar, en el cual la cooperación regional no es una meta *per se*, sino solamente una contribución a la creación de un marco de condiciones

[14] Ver Frank Frost, "Vietnam and ASEAN. From enmity to cooperation", *ISEAS Trends*, 9 de diciembre de 1991.

para la estabilidad, el desarrollo y la seguridad de cada Estado. La protección de la esfera individual de cada país frente a la interferencia externa también se menciona en el documento ZOPFAN de 1971, aunque aquí lo que más interesa es la protección contra la intervención hegemónica por parte de las grandes potencias. En estos elementos radica un fundamento central del rechazo de los países de ASEAN a la idea de supranacionalidad.

El segundo elemento es la solución pacífica de controversias, lo cual en el contexto de la persistencia de disputas territoriales y de la competencia por el liderazgo subregional –por ejemplo entre Indonesia y Tailandia– hoy tiene más actualidad que nunca. Este elemento también se mantiene a través de todos los documentos de ASEAN y se expresa con la mayor claridad en el Tratado de Amistad y Cooperación de 1976.

El nivel del Sudeste asiático.

Desde su fundación, ASEAN ha tenido conciencia del hecho de representar sólo una parte de los 10 países del Sudeste asiático. Hasta fines de los años 80, la separación ideológica imposibilitó la cooperación entre ASEAN, Indochina y Myanmar. El conflicto de Indochina y las políticas birmanas de aislamiento contribuyeron lo suyo. La política global de distensión y el drástico cambio de la situación geopolítica en todo el espacio Asia-Pacífico abren hoy oportunidades históricas para la pacificación y la unificación del Sudeste asiático. En la nueva situación ya no hay obstáculos para una accesión futura de Camboya y Myanmar al Tratado de Amistad y Cooperación. Condiciones previas son la consolidación interna y la celebración de elecciones libres en Camboya, y la apertura y aceptación de ciertas reglas democráticas por parte de Myanmar. A la luz de los nuevos acontecimientos no cabe excluir la posibilidad de ampliación de ASEAN para formar una comunidad ASEAN-10. Ello, sin embargo, planteará desafíos de nuevo tipo, porque ASEAN-10 no podrá ser igual a lo que hasta ahora ha sido un grupo de seis Estados. Estos incluyen las reformas políticas y económicas internas en los Estados que siguen teniendo gobiernos comunistas, así como la apertura de Myanmar y la consolidación del Estado camboyano, además de la integración de los nuevos miembros a las estructuras existentes de cooperación e interacción. Un problema especialmente delicado es la ambición de determinados Estados a tener el liderato regional, lo que se expresa tanto en la rivalidad histórica entre Tailandia y Vietnam como en las ambiciones indonesias. La concepción tailandesa de la "Isla de Oro" tiene profundas raíces históricas y ha sido el *leitmotiv* de muchos políticos y militares tailandeses. Tras el mito histórico hay intereses económicos concretos,

que el país –comparativamente muy desarrollado frente a las economías agrarias de los países vecinos– trata de proteger. Dichos países son además ricos en recursos naturales y tienen abundante fuerza de trabajo. Frente a esta idea está la concepción de una unidad panmalaya en el área insular del Sudeste asiático, que comprendería a Filipinas, Malasia, Brunei e Indonesia y procuraría equilibrar –sobre la base de una comunidad de historia y de cultura– al continente budista. Ambos conceptos son disfuncionales para la unidad del Sudeste asiático y hasta ahora son representados solamente por voces minoritarias. No obstante, el trasfondo implícito de estas ideas es la competencia entre Tailandia e Indonesia por la preeminencia en el Sudeste asiático.

El nivel internacional.

El concepto de seguridad en el Sudeste asiático es mucho más multidimensional que en Europa o en Norteamérica. Además del elemento militar, tiene componentes políticos, económicos, ecológicos, étnico-culturales, sociales y aun una dimensión "*nation building*". Por consiguiente, no es sinónimo de defensa frente al exterior. A pesar del consenso en la creciente importancia del elemento económico, está claro que una interpretación limitada a este factor se queda corta y omite importantes relaciones de política de seguridad, las que no dejan de influir en las relaciones económicas.

El Sudeste asiático siempre ha estado situado en un punto de entrecruzamiento de intereses de grandes potencias. Las alteraciones geopolíticas motivaron tanto la Declaración de Bangkok como el contenido y orientación de la Declaración de Kuala Lumpur (1971), que proclamó el concepto de ZOPFAN. No se trata en este aspecto de un desarrollo ulterior de la cooperación intra-ASEAN, sino más bien de una filosofía política de largo plazo para la determinación de una posición de toda la subregión en el campo de la seguridad, aunque hasta hoy no se ha logrado incluir al Sudeste asiático no ASEAN. Los componentes de ZOPFAN son la paz, la libertad y la neutralidad. Este último elemento ha generado las mayores controversias. El concepto de neutralidad en ZOPFAN no debe entenderse en la acepción estricta del derecho internacional (que comprende las obligaciones de no iniciar una guerra, no participar en alianzas, no tolerar bases militares extranjeras en el territorio y fundar la defensa sólo en las fuerzas propias), sino en el contexto de la vulnerabilidad de la región y sus necesidades especiales de seguridad. La idea está emparentada con la del no alineamiento, aunque la vaguedad de este concepto no permite profundizar el concepto de ZOPFAN. Este esquema, por lo demás, carece de referentes históricos. El

consenso al interior de ASEAN se limita a un solo punto: los países de ASEAN no querían ser arrastrados a conflictos entre los bloques de poder, pero siempre estuvieron conscientes que en el contexto de la Guerra Fría tendían a chocar las esferas de intereses de las superpotencias y otras potencias en el Sudeste asiático. Por esta razón, nunca se pudo alcanzar la neutralidad en el sentido jurídico, ya que ésta hubiera requerido la garantía de potencias externas. Solamente Malasia –padre espiritual de ZOPFAN– consideraba seriamente esta alternativa. En el fondo, ASEAN nunca buscó la retirada completa de todas las superpotencias y potencias regionales; más bien se aceptaban los intereses de estas potencias en la medida que no vulneraran intereses vitales de los miembros de ASEAN. Sin embargo, las actitudes de ASEAN frente a las grandes potencias fueron selectivas en un doble sentido, lo que contribuyó a mantener un elemento contradictorio en la idea de ZOPFAN.

Por una parte, los Estados de ASEAN, por razones ideológicas y de política de seguridad, rechazaban una presencia de la Unión Soviética en igualdad de condiciones, derechos y con una influencia proporcional. Por otra parte, entre los socios de ASEAN había algunas diferencias considerables en el tema de las percepciones regionales de amenaza. A partir de su tradición de no alineamiento, Indonesia y Malasia propugnaban una presencia mínima de las superpotencias en el Sudeste asiático y asumían posturas críticas frente a la participación y al potencial de amenaza de la República Popular China. Por su parte, Singapur, Tailandia y Filipinas apostaban a la carta de los intereses de la potencia protectora –Estados Unidos– en el Sudeste asiático, considerando que se trataba de posiciones dignas de ser desarrolladas o –por lo menos– de ser conservadas. En el caso de Tailandia se agrega el elemento adicional, a partir de 1979, de la convergencia de intereses de seguridad frente a Vietnam, lo que llevaría a permanentes tensiones en las relaciones con Indonesia y con Malasia. Tailandia y Filipinas siguieron apostando a sus entendimientos bilaterales de seguridad con los Estados Unidos. El mismo año de la declaración ZOPFAN, Malasia y Singapur concluyeron un acuerdo de consultas y de apoyo con los Estados del ANZUK, el "*Five Power Defence Arrangement*". Solamente Indonesia mantuvo una política consecuente de no alineamiento, no obstante lo cual dio más importancia a la idea de "*resilience*" regional que a las garantías externas. De este modo, ZOPFAN, poco después de su conclusión, ya era la víctima de percepciones divergentes de amenaza y de situaciones diferentes de seguridad de los miembros de ASEAN. Solamente fue posible mantener un consenso superficial mediante la postergación de la neutralidad a un futuro indeterminado. Ello permitía eludir la dificultad de tener que

reconciliar la pertenencia a sistemas de alianza por parte de los miembros de ASEAN, así como la presencia de bases norteamericanas en Filipinas y de instalaciones del "*Five Power Defence Arrangement*" en Malasia (Butterworth), con el concepto de neutralidad de ZOPFAN. No obstante, ZOPFAN siguió siendo un símbolo político cuyo objetivo era demostrar la autonomía del Sudeste asiático. El futuro de esta concepción es incierto – después del término de la Guerra Fría, solamente Indonesia y Malasia siguen adhiriendo a la relevancia de la neutralidad. En esta postura, enfrentan dificultades de legitimación análogas a las que encuentran los no alineados. En la Cumbre de Singapur, éste país, Tailandia y Filipinas pusieron en duda la actualidad de ZOPFAN y argumentaron en cambio a favor de la intensificación de la cooperación intra-ASEAN en materia de seguridad, junto con plantear la reforma de las relaciones externas de la agrupación.

La idea de una zona libre de armas nucleares en el Sudeste asiático (SEANWFZ) fue planteada en 1984 por Indonesia y Malasia como primer paso para la realización de ZOPFAN.[15] No obstante, la idea no se ha concretado a nivel de ASEAN. También cabe observar que los Estados Unidos critican las zonas libres de armas nucleares (como el tratado de Rarotonga sobre el Pacífico Sur o el de Tlatelolco, relativo a América Latina), en cuanto temen que la difusión de la "alergia nuclear" podría impedir la mantención de la postura de disuasión nuclear. Sin embargo, en el contexto de la distensión global y del fin del conflicto Este-Oeste, es posible anticipar una postura más moderada de parte de Washington.

La orientación observable en el ámbito de las concepciones de seguridad y de orden regional en el Sudeste asiático indica claramente una tendencia a mayores niveles de cooperación intrarregional así como una adaptación a nuevas condiciones del marco externo. Como ha demostrado el desarrollo de ASEAN, el observador científico puede identificar claramente el carácter de proceso que asume la colaboración, que lo diferencia de una adhesión rígida a determinadas metas conceptuales. Esto rige también en el caso del reordenamiento del Sudeste asiático después del fin de la Guerra Fría, de manera que es posible hablar de un enfoque flexible y pragmático de "*learning by doing*". Con seguridad, este proceso conducirá a una ampliación de ASEAN así como a una adopción de las ideas de la economía de mercado por toda la región. No obstante, consideramos prácticamente imposible efectuar diagnósticos detallados acerca de los rasgos futuros de la región.

[15] Ver Bilveer Singh, "Nuclear-weapons-free zone in Southeast Asia: the initial idea", *Asian Defense Journal*, 1982, pp. 38-43.

La cooperación militar.

Junto con la implementación de una política neutral y no alineada para protegerse de las amenazas externas y la concepción de ideas de orden y de interacción a nivel regional, la participación en sistemas de alianza militar y la cooperación militar regional constituyen caminos muy concretos para mejorar la situación en el ámbito de la seguridad. Cabe señalar que la idea de seguridad militar, en la concepción de ASEAN, es sólo un aspecto de un concepto multidimensional de política de seguridad.[16] La cooperación militar entre los Estados de ASEAN siempre se consideró con muchas reservas, con más distancia que la cooperación de los seis países miembros en temas políticos y de seguridad. A pesar de la valoración de la problemática de seguridad en la Cumbre de Singapur (1992), hasta el presente no ha cambiado el hecho de la inexistencia de una política común en el campo militar y de defensa.

Cada Estado debe garantizar por sí mismo su propia capacidad de defensa dentro del marco de la filosofía básica de política de defensa de ASEAN, que sigue de cerca las concepciones de la "*resilience*" nacional y regional. Además, se excluye la formación de estructuras defensivas en ASEAN que tengan el carácter de alianza. La cooperación militar que actualmente existe en ASEAN se desarrolla en tres niveles: acuerdos multilaterales de seguridad de Estados de ASEAN con potencias extrarregionales, acuerdos bilaterales de seguridad con potencias extrarregionales, y cooperación militar bilateral o trilateral entre Estados de ASEAN.

Acuerdos multilaterales de seguridad.

El primer cuadro multilateral de seguridad y cooperación militar con participación del Sudeste asiático es la SEATO ("*South East Asian Treaty Organization*").[17] Por esta vía, Tailandia y Filipinas lograron garantías de seguridad de parte de Estados Unidos. SEATO estuvo al servicio de los intereses de Estados Unidos (*containment*) más que a disposición de la subregión para solucionar sus conflictos internos. El fracaso de la SEATO quedó de manifiesto de manera dramática con el desenlace de la segunda guerra de Indochina y finalmente la incorporación del área a la órbita de poder comunista. A comienzos de los años 70, la SEATO había sido superada por los acontecimientos políticos mundiales y regionales. El acercamiento entre Estados Unidos y la República Popular China con-

[16] "La defensa es el aspecto 'micro' de la seguridad", J. N. Mak, *Directions for Greater Defence Cooperation*, Kuala Lumpur, ISIS, 1986, p. 1.

[17] Miembros: Estados Unidos, Australia, Francia, Gran Bretaña, Nueva Zelandia, Pakistán, Filipinas y Tailandia.

tribuyó especialmente a dejar sin efecto una de sus funciones principales, la contención de China. El tratado de Manila, base jurídica del pacto, sigue vigente y constituye una de las dos vinculaciones de Tailandia y Filipinas con los Estados Unidos en el ámbito de la seguridad.

En 1971, los miembros del ANZUK, Nueva Zelandia y el Reino Unido se unieron con Malasia y Singapur en el "*Five Power Defence Arrangement*", constituyendo una organización sucesora del Acuerdo de Defensa Anglo-Malayo, que había sido fundado en 1957 y disuelto en 1971. En los últimos años se observa un renacimiento del FPDA, que en Malasia y Singapur se considera como una conveniente diversificación de los contactos externos de seguridad, los que servirían para prevenir una posición de preeminencia de los Estados Unidos en el Sudeste asiático.

Acuerdos bilaterales de seguridad.

Tanto Tailandia como Filipinas tienen acuerdos bilaterales de seguridad con los Estados Unidos. En 1979, Tailandia además celebró un acuerdo militar con China Popular, considerando su condición de Estado expuesto al frente camboyano. En el marco del "*Commonwealth*", Brunei mantiene un acuerdo de cooperación militar con Gran Bretaña. Singapur y Malasia mantienen acuerdos de cooperación con Estados Unidos para la utilización de instalaciones de servicio y reparación. Se trata de entendimientos poco estructurados y de bajo perfil político.

Los acuerdos de seguridad con participación externa en el Sudeste asiático de ASEAN forman una densa red. Las vinculaciones forman un cuadro de vinculaciones densas, que –con excepción de Indonesia– sitúan a los países de ASEAN en una firme posición dentro de los sistemas de seguridad occidentales.

CUADRO 1
ACUERDOS DE SEGURIDAD DE LOS ESTADOS DE ASEAN

Filipinas	Pacto de Manila			
Tailandia	Pacto de Manila			
Estados Unidos	Pacto de Manila	Pacto ANZUS		
Nueva Zelandia		Pacto ANZUS	Pacto ANZUK	FPDA
Australia		Pacto ANZUS	Pacto ANZUK	FPDA
Gran Bretaña			Pacto ANZUK	FPDA
Malasia				FPDA
Singapur				FPDA

A pesar de la estrecha asociación de los países de ASEAN con potencias externas a través de acuerdos de seguridad, existen dos principios –que no se oponen entre sí– para una estrategia intrarregional de defensa y estrategia militar. Por una parte, Indonesia es el principal exponente de una orientación a la autarquía militar de los países de ASEAN. Se trata de un principio –aunque sin renunciar al manejo pragmático– de independencia frente a las grandes potencias externas y regionales.[18] Este enfoque sigue de cerca las ideas de ZOPFAN y de la "*resilience*" regional. Se considera que el desarrollo de la cooperación militar existente en ASEAN a nivel bilateral es un paso hacia la formulación independiente de los esfuerzos defensivos. Otro enfoque, favorecido por Singapur, considera la interdependencia de las situaciones de seguridad en el Pacífico. Las transformaciones internacionales, el surgimiento de nuevos centros de poder y la incertidumbre acerca del rol futuro de Estados Unidos aconsejan mantener las vinculaciones externas de seguridad, principalmente con Estados Unidos. La cooperación militar en ASEAN tiene una función importante en este contexto. Este enfoque internacionalista últimamente se ha vuelto más relevante, en la medida que la ASEAN por sí sola no es capaz de responder a los desafíos de seguridad de la nueva situación de seguridad, que incluye un retiro parcial de Estados Unidos de la región Asia-Pacífico y la formación de nuevos centros de poder en el área. En el intertanto, los países de ASEAN –incluyendo Indonesia, lo que es notable– están por una presencia estable y calculable, aunque reducida, de Estados Unidos en el Pacífico, y por la continuación de los acuerdos de seguridad con Washington y el grupo ANZUK.

Acuerdos bilaterales y trilaterales dentro de ASEAN.

El principio de establecimiento de contactos militares contemplado en la cumbre de Bali en 1976 se basa en la cooperación bilateral militar y de seguridad fuera del proceso de ASEAN. No tiene por finalidad lograr pactos o estructuras de alianza. El origen de tales contactos, sin embargo, es bastante anterior a la fundación de ASEAN, y tuvo como primera motivación las preocupaciones por los movimientos separatistas y las insurrecciones comunistas. En la década del 70, junto con el cambio del carácter de la cooperación política en ASEAN, nació el interés por ampliar los contactos externos. La cooperación militar en ASEAN es comparable

[18] Ver Michael Richardson, "ASEAN opts for closer security ries", *Asia-Pacific Defence Reporter* 18, 1992, pp. 32-34; y M. Kusuma-Atmadja, "Some thoughts on ASEAN security cooperation: an Indonesian perspective", *Contemporary Southeast Asia*, 12, 1990, pp. 161-171.

con un modelo básicamente bilateral con múltiples contactos recíprocos. A pesar de la reserva prevaleciente en el discurso de ASEAN, estas vinculaciones suelen ser extremadamente estrechas. De hecho, la cooperación militar ya forma parte de la comunidad de ASEAN. La utilidad de la cooperación militar bilateral se ve en el aumento de la seguridad de los socios participantes, el aporte a la seguridad de toda el área de ASEAN, la maximización de los recursos, la tecnología y las especializaciones, la reducción de los conflictos bilaterales así como en los ejercicios de prevención y solución de controversias y conflictos.

Todos los Estados de ASEAN comparten una creciente voluntad de aumentar la cooperación militar. A comienzos de 1992 (Cumbre de Singapur), volvieron a oírse voces pidiendo una alianza defensiva de ASEAN. Empero estas propuestas están de antemano condenadas a fracasar frente a la oposición indonesia, que equivale a un veto al establecimiento de un orden regional de seguridad y defensa.

La formación de una comunidad de defensa en ASEAN se ve impedida por factores sicológicos, políticos y técnicos. Los primeros se relacionan directa o indirectamente con la cuestión de la soberanía. Tal como los países de ASEAN rechazan la supranacionalidad como principio ordenador del regionalismo, carecen de la voluntad de fundar una alianza de seguridad en la medida que ello implicaría pérdidas de soberanía en el ámbito defensivo. Los egoísmos nacionales, la competencia por el liderato regional, las diferencias en los legados culturales e históricos, las barreras idiomáticas, diferencias en las percepciones nacionales de amenaza y en las doctrinas de defensa, contribuyen decisivamente a frenar el progreso de la cooperación a pesar de la existencia de una trayectoria de décadas de regionalismo. Por el lado de los obstáculos políticos hay cinco argumentos contrarios a un pacto de defensa en ASEAN: la participación diferenciada de los Estados en acuerdos de seguridad con potencias externas, los conflictos territoriales en ASEAN, la participación de algunos Estados de ASEAN en los No Alineados, el concepto ZOPFAN, y los esfuerzos de incorporación de los Estados de Indochina en una comunidad del Sudeste asiático. Los obstáculos técnicos son de índole puramente militar y dicen relación con dificultades de compatibilización e interoperabilidad de los ejércitos de ASEAN. Estos obstáculos, sin embargo, son menos importantes que los políticos y sicológicos.

4. Cooperación económica en el marco de ASEAN.

El primer objetivo mencionado en la Declaración de ASEAN es la cooperación económica. La meta máxima de la Asociación debería ser, por

tanto, estimular el crecimiento económico, el progreso social y el desarrollo cultural por medio de esfuerzos conjuntos, para crear de este modo una base para la convivencia práctica al interior de la comunidad del Sudeste asiático. Este énfasis no puede, sin embargo, llevarnos a ignorar que en la práctica los esfuerzos económicos comunes han sido modestos y de poca importancia frente a los aspectos políticos. Sólo 25 años tras la fundación de ASEAN, la decisión de la Cumbre de Singapur de establecer una zona de libre comercio de ASEAN inició los pasos decisivos para la formación de una comunidad económica.

Entre 1967 y mediados de la década del 70, la cooperación económica en ASEAN simplemente fue ignorada, a pesar que ya en 1972 un informe de expertos de Naciones Unidas presentó un catálogo de medidas concretas. El "Informe Kansu" propuso tres estrategias para impulsar la cooperación comercial e industrial: una liberalización comercial selectiva, acuerdos de complementación industrial y proyectos industriales conjuntos de ASEAN. Estos ámbitos de cooperación económica se concretaron en acuerdos diversos a partir de 1976. La implementación de los acuerdos fue poco exitosa. La decisión de impulsar la cooperación económica data de 1976, justo cuando el entorno regional de ASEAN estaba cambiando profundamente. La expectativa era que la cooperación económica crearía un marco de condiciones positivas para el desarrollo de las economías nacionales, lo que tendría efectos estabilizadores en el orden político y social de los Estados de ASEAN. De este modo, los gobiernos se veían fortalecidos para enfrentar tanto los movimientos insurreccionales y separatistas como también un eventual expansionismo comunista a través de Vietnam.

Medidas de liberalización comercial.

La base para la liberalización comercial en la ASEAN es el "Acuerdo sobre Disposiciones de Comercio Preferencial en ASEAN", de 1977. Desde comienzos de los años 70, Singapur y Filipinas venían sosteniendo la necesidad de creación sucesiva de una zona de libre comercio en ASEAN. Indonesia y Malasia frenaron estas demandas señalando que sus economías aún no eran competitivas. Dentro de la práctica general de ASEAN de seguir el camino del mínimo común denominador cuando se enfrentan decisiones potencialmente conflictivas, en 1977 se optó por un espacio de preferencias comerciales, o sea, por una zona de libre comercio selectiva. Dentro de los objetivos de este acuerdo estuvo la celebración de acuerdos de abastecimiento de largo plazo, tasas de interés preferenciales en el financiamiento del comercio exterior, informaciones previas

y márgenes de preferencia en las licitaciones regionales de proyectos, facilidades aduaneras subregionales y la eliminación gradual de barreras no arancelarias. El acuerdo inicial fue celebrar rondas de negociaciones producto por producto. La lista de los productos a intercambiar con preferencias creció rápidamente, pero en atención a que cada país fijaba los bienes beneficiados con preferencias, el resultado fue que éstas se concedieron principalmente a productos irrelevantes en el intercambio. Estas experiencias llevaron a que en 1980 y 1987 se ampliaran los márgenes de preferencia y se introdujera el principio de negociación por sectores del comercio intrazonal.

La evaluación del efecto económico del acuerdo preferencial de ASEAN ha sido generalmente negativa. El crecimiento del comercio intrarregional muestra lo magro de los resultados. Al tiempo de la Declaración de Bangkok, el comercio intraregional era del orden del 20%. En los últimos años ha fluctuado entre 17 y 20%. En otras palabras, no ha habido aumentos significativos de la proporción de comercio dentro de ASEAN. Al excluir a Singapur –que tiene una función de intermediación comercial con fuerte participación extraregional– el comercio al interior de ASEAN se reduce a magnitudes del 4 al 6%, sin duda un nivel muy bajo que no permite abrigar ilusiones.

Las explicaciones económicas de estos modestos resultados enfatizan la clara orientación exportadora de las economías de ASEAN (los principales mercados de los productos de ASEAN están en Japón y Estados Unidos, seguidos por la Comunidad Europea y los NICs asiáticos); la falta de complementariedad de las economías participantes; la ausencia de un marco conceptual de política económica común; y la falta de voluntad política de postergar los egoísmos nacionales en beneficio de los proyectos comunitarios. En este punto se manifiesta un aspecto problemático fundamental de la cooperación de ASEAN, que también tiene efectos en las demás formas de cooperación económica subregional: hasta el día de hoy se considera que el desarrollo económico es un campo de acción por excelencia del Estado nacional, en el que los instrumentos de acción comunitaria son secundarios.

Cooperación industrial.

En la Declaración de Concordia de ASEAN (Bali 1976), la Asociación optó por un enfoque de cooperación industrial por proyectos. Los AIP (ASEAN Industrial Projects) eran proyectos industriales en gran escala que debían impulsarse para asegurar el abastecimiento de productos esenciales y para expandir el comercio entre los Estados miembros. Se

dio prioridad a los proyectos que incluyeran el procesamiento de materias primas provenientes de ASEAN, que aumentaran la ocupación, que contribuyeran a la producción de alimentos y que ahorraran divisas. El primer paquete de proyectos, aprobado por los cancilleres en Kuala Lumpur (1976), asignaba la producción de urea a Malasia e Indonesia, de motores Diesel (más tarde vacunas anti Hepatitis B) a Singapur, de ceniza de soda a Tailandia y de superfosfatos a Filipinas.

El financiamiento de los proyectos requería en cada caso entre 250 y 300 millones de dólares. El país sede debía contribuir con el 60% del capital, distribuyéndose el saldo por partes iguales entre los restantes países. El nivel de financiamiento crediticio externo llegaría al 70%. En 1977, el Primer Ministro japonés Fukuda ofreció un apoyo de 1.000 millones de dólares para el financiamiento de proyectos, condicionado a la participación de todos los países de ASEAN, los que se harían responsables de la ejecución de los proyectos.

La implementación práctica de éstos se encontró con grandes problemas en casi todos los casos. El proyecto singapurés de motores chocó con la oposición de Indonesia, Malasia y Filipinas, que ya contaban con sus propias plantas y temían la competencia de productos beneficiados con preferencias AIP. Por su parte, la ciudad-Estado, dado que no tenía interés en los proyectos de fertilizantes, comenzó limitando su participación a un 1% simbólico, y eventualmente propuso como nuevo proyecto el de la vacuna contra la Hepatitis B. Una serie de problemas llevó a la cancelación, en 1986, del proyecto tailandés de ceniza de soda. Filipinas eventualmente desarrollaría un proyecto cuprífero. En 1985, los proyectos de urea de Indonesia y Malasia entraron a la fase productiva. No obstante, las capacidades exceden el consumo subregional, por lo que la rentabilidad de las plantas depende de exportaciones a terceros. Contra lo expresado en un principio, se trata de proyectos capital-intensivos, o sea, de reducida capacidad de absorción de mano de obra. En resumen, se puede afirmar que el esquema AIP en buena medida ha sido un fracaso.

El "Acuerdo Básico de Complementación Industrial en ASEAN", de 1981, es la segunda forma de cooperación industrial en la Asociación. Este acuerdo se basó en las conclusiones del Informe Kansu y en la evaluación negativa del esquema de los AIP. La idea básica de este programa consiste en el desarrollo continuo de la industria mediante una división de ramas determinadas de producción en el sector privado. Los objetivos de esta especialización industrial fueron la reducción de los costos de producción así como del potencial de competencia al interior de ASEAN. Los resultados del primer proyecto (un proyecto automotriz

impulsado por el Comité Industrial, Minero y Energético de ASEAN [COIME] y la Federación de Industrias Automotrices de ASEAN [AAF]), fueron modestos. Las dificultades principales se encontraron en la conclusión de paquetes de complementación y en la rivalidad de diversos intereses nacionales. Malasia, por ejemplo, junto con participar en el proyecto, se dedicó al desarrollo de una industria automotriz nacional. No hay nuevas iniciativas bajo este programa.[19]

El tercer intento de cooperación industrial reforzó la tendencia del segundo en orden a dar un mayor papel al sector privado. A fines de 1983, los cancilleres firmaron el "Acuerdo Básico de ASEAN sobre Empresas Mixtas Industriales". Se trata de un enfoque de tipo más flexible y descentralizado. Los proyectos son relativamente pequeños (nivel medio de capitalización de US$ 50 millones), y requieren la participación de por lo menos dos inversionistas privados de países diferentes de ASEAN. El rol de la conferencia de ministros de economía de ASEAN se reduce al reconocimiento de los proyectos planeados. La concesión de preferencias arancelarias se limita a los países participantes en cada proyecto. En los dos primeros años del programa se concretaron 7 proyectos, lo que se considera exitoso. La explicación del éxito estaría en la limitación del programa a las inversiones pequeñas y medianas. Con todo, se ha señalado que ello implica que los proyectos industriales de ASEAN tienen poca relevancia para los sectores privados.[20]

Cooperación económica en el sector privado.

Actualmente, a diferencia de lo que ocurría al inicio de la cooperación económica en ASEAN, se atribuye un papel central al sector privado. La principal entidad de vinculación institucional es la organización-techo de las cinco cámaras nacionales de comercio e industria, "*ASEAN Chamber of Commerce and Industry*", ASEAN-CCI, fundada en Jakarta en 1972 como puente entre los sectores privados y los órganos de la Asociación. ASEAN-CCI no participa directamente en los procesos de toma de decisiones de ASEAN; no obstante, a través de grupos de trabajo tiene vinculaciones paralelas con los comités económicos de ASEAN. A partir de 1976, se organizó una red de "clubes industriales regionales" por ramas de actividad, que se reúnen en el "*Working Group of Industrial Cooperation*".

---

[19] Ver Srikanta Chatterjee, "ASEAN economic cooperation in the 1980s and 1990s", en: Broinowski (ed.), *op. cit.*, pp. 58-82.

[20] Seiji Naya y Michael Plummer, "ASEAN economic cooperation in the new international economic environment", *ASEAN Economic Bulletin* 7, 1991, pp. 261-276.

Desde la XII Conferencia de los Ministros de Economía de ASEAN, se celebran reuniones consultivas entre los representantes de ASEAN-CCI y los ministros. Estos miraron con beneplácito el establecimiento del "Grupo de los 14" por ASEAN-CCI, aunque era previsible que el G-14 fuera muy crítico de la trayectoria de la cooperación económica. El G-14 ha demostrado constituir un foro de discusión de tendencia innovadora, preocupado por la mejoría y la intensificación de los esfuerzos de cooperación, especialmente con ocasión de las cumbres de ASEAN (preparación de las cumbres de Manila 1987 y Singapur 1992).

Otras formas de cooperación económica.

En otros ámbitos no analizados anteriormente se registran progresos en la cooperación sobre la base de decisiones *ad hoc*, los que incluyen acuerdos sobre materias sectoriales diversas como alimentos, minerales, transporte y telecomunicaciones. En este último sector hay numerosos acuerdos sobre navegación y puertos, tráfico aéreo y facilitación de la comunicación intra-ASEAN.[21]

Nuevas formas de cooperación económica.

La cooperación económica en ASEAN aumenta su significación en los años 90. La reorientación de las políticas se relaciona con la percepción de un posible fracaso de la Ronda Uruguay del GATT y con las tendencias económicas globales. El establecimiento del AFTA, zona de libre comercio de ASEAN, fue la respuesta de la Asociación a la tendencia mundial de realinealización y formación de bloques. La fundamentación de la iniciativa, por el Primer Ministro tailandés Panyarachun, fue que a falta de liberalización comercial, ASEAN quedaría en una posición comercial marginalizada.[22] A primera vista, la zona de libre comercio de ASEAN parece constituir un paso ambicioso que rompe la tradición de perfil bajo en la cooperación económica. Un examen atento muestra que se trata de una solución de transacción. La implementación de AFTA por medio del Arancel Común Preferencial Efectivo (CEPT) se extiende en un plazo de 15 años. Para la participación en los programas de desgravación rige –como en los proyectos industriales de ASEAN– la fórmula "6 menos x", o sea, los Estados firmantes pueden decidir por sí mismos si participarán en la liberalización de determinado sector. Además, la liberalización

[21] Chatterjee (nota 19).

[22] Klans Pretzell, "Die ASEAN Freihandels zone (AFTA)", *Sudostasien aktuell*, 10, 1991, pp. 588-590.

planeada se limita al comercio de manufacturas. No se contempla la liberalización del comercio agrícola ni el de servicios.

La tendencia a salir del ámbito relativamente limitada de ASEAN parece más importante para el futuro económico de la Asociación que el proyecto de AFTA. Tanto la creación de "triángulos de crecimiento" subregionales como la cooperación trilateral Singapur-Hohor-Batam, y la inclusión de ASEAN en las nuevas formas de cooperación en el ámbito del Pacífico muestran que la ASEAN está abierta a nuevas formas de cooperación económica. Esta orientación externa, a diferencia de la orientación interna, explica la buena reputación ganada por ASEAN en todo el mundo en las últimas décadas. A esto contribuyeron, a su vez, los sistemas formalizados de vinculación y diálogo con todos los principales Estados industriales. La imagen así adquirida sobrepasó la significación de los logros objetivos de la cooperación subregional.

5. ASEAN y su contexto internacional.

El programa de diálogo y las cuestiones de seguridad en el Pacífico.

La primera década de cooperación en ASEAN todavía estuvo orientada principalmente hacia el interior, en la medida que se trataba de una tarea de consolidación. Pero ya en la iniciativa ZOPFAN de 1971 se divisa un elemento de praxis regionalista de orientación externa, ya que se trataba en este caso no sólo de ordenar las relaciones entre los Estados miembros sino también de establecer una base para las relaciones con las potencias externas, especialmente las grandes potencias.

Los históricos acontecimientos de Indochina en la década del 70, junto con la retirada parcial de las potencias protectoras, provocaron un proceso de cambio de pensamiento acerca de la orientación regional e internacional de ASEAN, el que se refleja en los debates y resoluciones de las cumbres de 1976 y 1977. Las reuniones de Bali y Kuala Lumpur estuvieron no sólo por la reforma de ASEAN y su consolidación, también se trató de esfuerzos para la formalización de las relaciones políticas y económicas con los principales interlocutores de la Asociación, que debían constituirse en una especie de garantía de aceptación de la comunidad. Como expresa el comunicado conjunto de prensa de la cumbre de Kuala Lumpur, la decisión básica fue establecer una mayor cooperación formal con las principales potencias a través de grupos

conjuntos de consulta, los que celebrarían diálogos formales orientados por criterios de beneficio mutuo.[23]

Las motivaciones de estos esfuerzos fueron tanto de índole económica como de política de seguridad, si bien –de acuerdo a la filosofía de ASEAN– el segundo tipo de motivación no se hacía público. Las tendencias de estancamiento económico de los años 70 habían despertado el deseo en ASEAN de fortalecer las vinculaciones económicas con sus principales socios comerciales, mientras los sucesos en Vietnam y la retirada parcial de Estados Unidos de la región estimulaban las necesidades regionales de apoyo confiable en Occidente en el ámbito de la seguridad. Directamente después de la cumbre de Kuala Lumpur (1977), la ASEAN logró establecer estrechas relaciones políticas y económicas con Japón, Australia y Nueva Zelandia a través de encuentros regulares de diálogo. Inmediatamente después comenzó el diálogo de ASEAN con Estados Unidos (septiembre 1977).

La Comunidad Europea ya tenía relaciones formales con ASEAN desde 1972. Frente a las demás relaciones de diálogo, las relaciones con la Comunidad se caracterizan por ser "de grupo a grupo", o sea, consisten en contactos formales entre dos agrupaciones regionales. Actualmente, se trata a nivel político de encuentros regulares de altos representantes, como cancilleres, ministros de economía, o embajadores de las divisiones europeas encargadas de ASEAN con sus contrapartes asiáticas encargadas de Europa. A nivel económico hay múltiples contactos, periódicos y *ad hoc*, tanto oficiales como privados. Lo notable es que se trata de conversaciones entre organizaciones regionales, no solamente de Estados nacionales. La calidad de la cooperación normalmente excede las formas usuales de los acuerdos comerciales, y se extiende en forma deliberada a los patrones de vinculación político-diplomática. La Comunidad Europea no cuenta en sus relaciones externas con un caso similar de cooperación tan extensa.

Sin embargo, también hay problemas de entendimiento recíproco. La problemática central del diálogo Comunidad Europea-ASEAN se basa en dos puntos potencialmente conflictivos. Por una parte, la ASEAN aspira a una participación mucho más intensa de la Comunidad en el ámbito de las inversiones. Por otra parte, los asiáticos temen al desarrollo del mercado único de la Comunidad, consideran que la política comercial de ésta no es clara y ven con preocupación los efectos en la subregión de las obligaciones de la Comunidad Europea frente a los Estados del Este

[23] Comunicado conjunto de la Cumbre de Kuala Lumpur, 4 y 5 de agosto 1977, ASEAN, *Serie Documentos*, Jakarta 1988, p. 58.

de Europa. La preocupación de la ASEAN se expresa a través de referencias a la desviación de la asistencia para el desarrollo y al creciente proteccionismo.

Estados Unidos y Japón son los dos principales interlocutores de ASEAN aparte de la Comunidad Europea. Se trata de los principales socios comerciales de ASEAN. Además, hay estrechas relaciones de seguridad entre Estados Unidos y la mayoría de los países de ASEAN. Bajo la "doctrina Fukuda", Japón reconoció el regionalismo del Sudeste asiático en los años 70 como un elemento positivo en las constelaciones de poder del Asia-Pacífico, declarando a ASEAN un área prioritaria de su política externa. En Estados Unidos durante bastante tiempo hubo resentimiento a causa de la unión entre los países de ASEAN. La actitud de reserva de Washington frente a los acuerdos multilaterales de cualquier tipo en Asia-Pacífico persiste hasta hoy; la preferencia por los contactos unilaterales es clara. A raíz de esto, el nivel de relaciones expresas entre Estados Unidos y ASEAN se mantiene en un perfil bajo. Pero de todas maneras ASEAN rápidamente se convirtió en un eslabón importante de la cadena de elementos de contención de la influencia soviética en Asia-Pacífico. Ahora que la confrontación Este-Oeste ya no existe, tanto Estados Unidos como ASEAN buscan nuevas vías para establecer los fundamentos internacionales y regionales constitutivos de un marco apropiado para sus relaciones futuras.

Dentro del mundo en desarrollo, los logros de ASEAN en el sentido de establecer encuentros regulares de alto nivel con los principales interlocutores externos no tiene paralelo. Junto con los éxitos diplomáticos de la Comunidad en el conflicto de Camboya, éste es el éxito más destacado de la diplomacia colectiva de ASEAN. Actualmente se han agregado a los interlocutores de ASEAN en el programa de diálogos el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), asociado con la Comisión Económica y Social de Naciones Unidas para Asia y el Pacífico, (ESCAP). Corea del Sur también ha adquirido la calidad de interlocutor "sectorial".

En el último tiempo ha habido un activo debate acerca del rol futuro del proceso PMC (la serie anual de encuentros de diálogo) en un eventual diálogo sobre seguridad en el Pacífico. Hasta ahora, ASEAN ha sido muy vacilante en lo que concierne a una comunidad de seguridad futura o *de facto* en el Pacífico. Los comentarios de ASEAN al respecto son de escepticismo, tanto cuando las propuestas han sido soviéticas (1969: sistema de seguridad colectiva para Asia; 1986 y 1988: Conferencia de Seguridad y Cooperación en Asia) como cuando han sido estadounidenses (algunos aspectos de la doctrina del Presidente Ford sobre el Pacífi-

co). Dentro de su propia subregión, ASEAN no quería proyectar la imagen de una comunidad de seguridad; paralelamente, ha tenido poco interés en cooperar en un proceso de formación de un sistema de seguridad en el Pacífico. Pero de todas maneras ASEAN no ha podido eludir el tema, que fuera lanzado por Gorbachov en 1986 y recogido con interés especialmente por Japón, Australia y Canadá. Las conferencias postministeriales de ASEAN (PMC) son el único foro expresamente político de diálogo en el Pacífico. En 1991, el Canciller japonés Nakayama apoyó abiertamente la idea de una PMC ampliada, lo que obligó a ASEAN a abandonar su actitud vacilante, asumiendo una postura activa. La Declaración de Singapur (1992) expresa el resultado de un duro debate al señalar que "ASEAN podría usar foros establecidos para promover diálogos externos sobre el mejoramiento de la seguridad en la región, así como diálogos intra-ASEAN acerca de cooperación de seguridad en ASEAN... ASEAN deberá intensificar sus diálogos externos en temas políticos y de seguridad mediante el mecanismo PMC".[24]

De esta manera, ASEAN ha roto el tabú preexistente en lo relativo al tratamiento de los temas de seguridad en ASEAN y frente a potencias externas. Desde que Vietnam y Laos adhirieron al Tratado de Amistad y Cooperación en ASEAN, estos dos países también forman parte indirectamente en el proceso PMC. No se excluye la admisión de Rusia, China o la India al programa de diálogo de ASEAN. Así, el mecanismo PMC puede convertirse de manera más o menos rápida en un foro efectivo de diálogo de seguridad. En cualquier caso, ASEAN habrá procurado promover los intereses que caracterizan su participación en otros foros de cooperación del Pacífico: conservar su identidad como grupo y lograr una posición dominante en el establecimiento de la agenda. El único factor de riesgo es la posición de Estados Unidos frente al esquema PMC, en el contexto del comentado escepticismo norteamericano. Pero los cambios internacionales también dejan su huella en la política de Estados Unidos en el Pacífico, como se comprueba a través de la participación de Washington en APEC. Sin embargo, la participación de ASEAN como agrupación y –en último término– de los diez Estados del Sudeste asiático en cualquier tipo de cooperación en el Pacífico depende de un consenso previo acerca de concepciones subregionales de orden y seguridad.

ASEAN y la cooperación en el Pacífico.

En ASEAN existe conciencia que la acción concertada es fundamental para prevenir la marginalización relativa en un mundo que se regionaliza

[24] *ASEAN Economic Bulletin* 8, 1992, 3, p. 370.

de manera creciente. La dinámica económica de la mayoría de los países de ASEAN no altera esta circunstancia. Para que el Sudeste asiático y su núcleo consolidado, que es ASEAN, tenga visibilidad y audiencia internacionales, debe estructurarse como una región en el marco internacional y del Pacífico.

Los intentos de diseñar concepciones ordenadoras del macroespacio del Asia-Pacífico datan de fines de los años 40.[25] Con todo, los primeros enfoques no constituyeron iniciativas a favor de una "Comunidad del Pacífico", sino que se limitaron a temáticas específicas para la cooperación. Muchas de ellas pronto serían superadas por la dinámica de los acontecimientos mundiales o regionales (ASPAC, SEATO). Desde los años 60 se presentan diversas propuestas para estimular la cooperación económica en el ámbito Asia-Pacífico. La primera propuesta, formulada por el Profesor Kojima (Tokio), fue al mismo tiempo la más ambiciosa: se trataba de fundar una "*Pacific Free Trade Area*". Pero las reuniones y agrupaciones que siguieron esta orientación generalmente se limitaron a participantes privados y académicos. La ausencia de representantes gubernamentales impidió que los Estados del Asia-Pacífico considerasen este tipo de propuestas. Por otra parte, los impulsores provenían solamente de países desarrollados.

En el nuevo contexto global y regional de dinámica económica, interdependencia, formación de bloques y erosión del libre comercio mundial en la década del 80, la discusión acerca de una "Comunidad del Pacífico" cobró una nueva vigencia, especialmente a partir de la fundación del mecanismo APEC (*Asia Pacific Economic Cooperation*) en 1989. Dada su importancia para ASEAN, consideraremos especialmente el caso de APEC y la propuesta EAEC/EAEG de un espacio económico del Este de Asia.

APEC: ¿foro de debate multilateral o cooperación en el Pacífico?

Por iniciativa del Primer Ministro australiano Hawke, en noviembre de 1989 se reunieron en Canberra doce miembros a nivel ministerial. Las consultas dieron por resultado la fundación de APEC. Los temas de la primera reunión comprendieron las tendencias económicas globales y regionales, la liberalización del comercio mundial, así como los principios básicos y el potencial de una cooperación entre los participantes. En las discusiones de hizo notar la voluntad de resolver directamente las cues-

[25] Detalles en Norman Palmer, *The New Regionalism in Asia and the Pacific*, (Lexington: 1991), especialmente Capítulo 2.

tiones prácticas de la cooperación, postergando las tareas políticas más generales. Ya en esta etapa inicial hubo acuerdo en cooperar en el sentido de mejorar la información comercial, de movimiento de capitales y de inversiones y transferencia de tecnologías. La actitud de ASEAN hacia el "proyecto APEC" fue más bien escéptica y reservada. La posición común expuesta en la reunión enfatizó la necesidad de formas abiertas y flexibles de cooperación, la gradualidad, la limitación a los temas económicos, la igualdad de los Estados participantes sin perjuicio de la consideración de la diversidad de niveles de desarrollo, y el reconocimiento de ASEAN como "núcleo" de APEC.

La tercera reunión ministerial de APEC (Seúl) dio lugar a la primera ampliación de APEC, con la admisión de la República Popular China, Hong Kong y Taiwán. Además se debatió acerca de la necesidad de una secretaría permanente de APEC, que se justificó por la existencia de 10 proyectos de cooperación. La Declaración de Seúl, primera declaración oficial de APEC, expresa que los Estados están "conscientes de los intereses vitales compartidos por las economías de Asia-Pacífico en la expansión del libre comercio y las inversiones, tanto a nivel global como regional, y de los peligros inherentes al proteccionismo... Convencidos que se requiere una cooperación más estrecha para utilizar más efectivamente los recursos humanos y materiales de la región Asia-Pacífico", y reconoce "la importante contribución hecha por la ASEAN...".[26]

La reunión de Bangkok (septiembre de 1992) dio lugar a la institucionalización de APEC al decidir la instalación de una Secretaría en Singapur. Aunque el presupuesto aprobado (US$ 2 millones) es muy modesto, lo significativo es el reconocimiento de los proyectos de cooperación iniciados. La localización de la Secretaría de APEC en un país de ASEAN se debe considerar un éxito de la agrupación dentro de la entidad del Pacífico.

Los debates acerca del desarrollo ulterior de APEC comprenden tanto el aumento de la nómina de miembros como la ampliación de los temas de cooperación, que incluirían las cuestiones político-estratégicas.

EAEG/EAEC: ¿intento de formación de un bloque económico del Este de Asia?

El esquema de cooperación regional más controvertido hasta la fecha en el ámbito Asia-Pacífico, es la propuesta formulada a fines de 1990 por el Primer Ministro de Malasia Dr. Mahathir para la formación de un

[26] *Declaration of APEC Meeting (Seoul Declaration).*

"Grupo Económico del Este de Asia", EAEG. Dicho grupo debía ser constituido por los seis países de ASEAN, los países de Indochina, Japón, Corea del Sur, así como por las "tres chinas".

La intención original era formar una agrupación económica exclusiva como reacción a las tendencias de constitución de bloques en Europa y Norteamérica. La reacción inicial, tanto dentro de ASEAN como en Japón, fue de reserva y aun de rechazo, lo que llevó a Mahathir a corregir su propuesta, orientándola en dirección a una entidad formal de rasgos antiproteccionistas dentro de la filosofía del GATT. La modificación no logró despertar mucho entusiasmo. Especialmente de parte japonesa hubo poco apoyo. Japón debía tener un rol protagónico en el esquema, pero Tokio se vio anulado por la ofensiva diplomática de Estados Unidos contra EAEG.

El concepto posterior de un "*East Asian Economic Caucus*" parece conducir a un foro temporal de debate de los ministros de comercio de la región dentro del proceso de APEC. Sin embargo, el texto de la Declaración de Singapur de 1992 da pocas luces acerca del tema: "ASEAN reconoce la importancia de establecer y/o fortalecer la cooperación con otros países... así como el APEC y el "*East Asian Economic Caucus*" (EAEC)... respecto a EAEC, ASEAN reconoce (la necesidad de) consultas sobre asuntos de interés común entre las economías de la región...[27]

6. ASEAN: ¿hacia dónde?

Casi sin excepciones, la cooperación intergubernamental en el Sudeste asiático se ha desarrollado siguiendo la coyuntura del sistema internacional. Ello es válido especialmente en el caso de ASEAN. Sin embargo, también los factores de política interna de los Estados influyeron en los esfuerzos regionales de unificación y cooperación. En sus primeros 25 años de historia, ASEAN se ganó su reputación de agrupación regional pragmática y flexible, capaz de reaccionar hábilmente a los cambios externos, por ejemplo en Indochina. Junto con los éxitos de ASEAN como mecanismo de consulta frente a terceros, es notoria la persistencia de los egoísmos nacionales, de las posiciones y percepciones individuales de los Estados, que siguen frenando los progresos de la cooperación de la comunidad de ASEAN. Esta observación es tan válida en el ámbito económico como en lo político (incluyendo la política de seguridad).

[27] *Declaration of Singapore*, enero de 1992.

El futuro de ASEAN, la estructura de las relaciones interestatales en el Sudeste asiático y la participación de la subregión en el macroespacio del Pacífico encierra, a la luz de las tendencias equívocas en el sistema internacional, una cantidad de interrogantes. Tres tendencias centrales en el mundo de la post-Guerra Fría inciden en el regionalismo del Sudeste asiático: la formación de un sistema internacional multipolar, la mayor gravitación de los elementos económicos en las relaciones internacionales y la formación de bloques geoeconómicos.

El Sudeste asiático en un sistema internacional multipolar.

El efecto del fin del conflicto Este-Oeste y de la superación del orden bipolar en el Sudeste asiático no es tan dramático ni tan claramente positivo como lo es en Europa. En el pasado, el conflicto entre Estados Unidos y la Unión Soviética tampoco fue el único factor determinante del marco externo, ya que tanto Japón como China siempre contribuyeron a estructurar las constelaciones de poder. La superación del antagonismo entre sistemas implica que el Sudeste asiático, por primera vez desde fines de la II Guerra Mundial, tiene la oportunidad de alcanzar la pacificación y de trascender la división entre una comunidad de ASEAN, orientada a Occidente, y una Indochina comunista. La estructuración de las relaciones interestatales de los 10 países del Sudeste asiático actualmente se puede impulsar en un marco de mayor flexibilidad y tolerancia. El proceso de acercamiento de Myanmar y de los tres Estados indochinos a la ASEAN está en pleno desarrollo. Al mismo tiempo, la ausencia de la amenaza comunista y el consiguiente retiro parcial de los Estados Unidos de la región plantea el peligro de un vacío de poder en Asia-Pacífico, que países como Japón, China e India desearían llenar (los dos primeros nombrados tienen la capacidad de hacerlo). Se ve la transformación de las relaciones con China, Japón y Estados Unidos como un cambio inevitable. También lo es un nuevo posicionamiento de ASEAN en el campo de fuerzas internacionales del área.

El aumento de la gravitación de los factores económicos en las relaciones internacionales.

Los factores económicos condicionan de manera creciente las tendencias del sistema internacional. En general, las políticas exteriores nacionales dependen cada vez menos de los dictados ideológicos o estratégico-militares, mientras crece la gravitación de las prioridades de política exterior económica y de los campos de acción de la política comercial. El proceso

es en cierto modo ambivalente, en cuanto se acepta el cambio de prioridades pero queda un trasfondo de desconfianza. Por ejemplo, Tailandia y Singapur –otrora partidarios rigurosos de aislar al Vietnam comunista– hoy lideran el establecimiento de contactos económicos con Vietnam, aunque el país todavía tiene una dirección comunista. Las concesiones vietnamitas en el conflicto de Camboya y el debilitamiento de la amenaza militar de Vietnam han contribuido a este cambio de comportamiento. No obstante, se trata también de asegurar esferas de influencia económica en Indochina, en el contexto de la apertura económica y de la regeneración político-económica indochina.

Los Estados del Sudeste asiático también enfrentan peligros en este proceso. Los conflictos originados en la superposición de pretensiones territoriales en el Mar del Sur de la China ilustran claramente la situación. En los conflictos en esta zona –que tienen dimensiones militares crecientemente visibles– no se trata tanto de cuestiones de soberanía y derechos históricos como de la competencia por áreas de influencia económica en el mar. La renuncia por parte de un Estado a la explotación de materias primas fósiles o a la explotación de importantes recursos pesqueros, implicaría la entrega de oportunidades de desarrollo y por consiguiente la disminución del *status* nacional frente a los Estados competidores.

La formación de bloques geoeconómicos.

La conformación de un orden mundial multipolar se relaciona estrechamente con la formación y eventual consolidación de los llamados bloques geoeconómicos. En este proceso, los tres centros de la economía mundial son conducidos por la Comunidad Europea, Estados Unidos y Japón en calidad de actores centrales. En alguna medida, el NAFTA y los diversos esfuerzos para forzar el desarrollo de la cooperación económica en Asia-Pacífico constituyen respuestas a la iniciativa europea de avanzar en el proceso de integración económica regional.

La decisión de ASEAN (1992) de constituir un área de libre comercio hacia el año 2008, constituye una respuesta a la emergencia de bloques económicos y un intento de presentarse como un grupo consolidado de Estados en el Pacífico.

Opciones e imperativos de acción de ASEAN en el contexto del cambio regional e internacional.

Cabe preguntarse, en último término, hasta dónde ASEAN y sus criterios de acción actuales están en condiciones de reaccionar frente a los

cambios internacionales, o si se requiere una reorientación básica de esta comunidad. No se trata de diseñar una estrategia futura para ASEAN, sino de recalcar algunas áreas problemáticas.

La cuarta cumbre de ASEAN (Singapur 1992), demostró que los Estados miembros reconocen la necesidad de consolidar su organización y de practicar un regionalismo orientado al exterior. Pareciera que la crítica reiterada a la vaguedad de las concepciones de cooperación regional ha sido percibida en los procesos de decisión de la Asociación. Sin embargo, es dudoso que las decisiones de fortalecimiento político y económico de ASEAN sean suficientes para frenar las tendencias a las acciones unilaterales de los países miembros. El manejo de las relaciones con Myanmar y los tres Estados indochinos muestra que los intereses nacionales siguen prevaleciendo sobre las iniciativas comunitarias. Los socios de ASEAN, especialmente Indonesia, ven con desconfianza la política tailandesa de convertir a Indochina "de campo de batalla en un mercado". La pérdida del factor tradicional de cohesión en ASEAN –la solidaridad frente a Vietnam y el problema camboyano– plantea a los seis países miembros el desafío de encontrar un nuevo factor regional vinculante, capaz de compensar los egoísmos nacionales, las acciones unilaterales y otras tendencias centrífugas.

El desafío más grande de los próximos años será la incorporación de Vietnam, Laos, Camboya y Myanmar al regionalismo de ASEAN. Después de la desaparición del factor ideológico, es necesario desarrollar una nueva concepción ordenadora que reconcilie los intereses nacionales (muchas veces divergentes) y que proporcione una base para continuar la cooperación regional con un mayor número de participantes.

Además de su consolidación como región, los Estados del Sudeste asiático deben reformular sus relaciones con sus vecinos y definir su posición en la macroregión del Asia Pacífico. Esta tarea comprende tres elementos: la definición de las relaciones con Japón, China y Estados Unidos; la inserción en la dinámica de la cooperación económica en el Pacífico; y la participación en un nuevo debate sobre la seguridad en el Pacífico.

Teoría y práctica del desarrollo en América Latina, el Sudeste asiático e India: aspectos comunes y diferencias[1].

Manfred Mols

1. Introducción.

A través del mundo se extiende una actitud de reserva frente al éxito de las experiencias acumuladas en décadas de desarrollo. Sería equivocado y prematuro hablar en forma general de un desarrollo mal concebido y mal orientado en el Tercer Mundo. Pero es imposible ignorar el hecho que el problema Norte-Sur nunca ha estado más lejos de una solución. En grandes zonas de Africa reinan el hambre y la desnutrición. "América Latina, que en un momento se veía como el continente en ascenso, hoy es prisionero de una severa crisis de desarrollo".[2] El panorama actual muestra que solamente en Asia hay unos pocos puntos luminosos dentro de lo que, en general, es una "perspectiva sombría" (Willy Brandt 1990).

No conduce a nada atribuir culpas generales. No cabe duda que la falta de un arreglo general entre el Norte y el Sur tiene que ver en buena medida con la rigidez y la complacencia de los países industrializados. Estos países no pueden imaginar alternativas frente al sistema vigente de distribución del poder y de intercambio de bienes debido a que son los beneficiarios del ordenamiento global de la política y la economía. Paralelamente, será necesario preguntarse si en sus políticas de desarro-

[1] El autor agradece los comentarios de Peter Thiery, Peter Birle, Sandra Carreras, Klaus Bodemer, Jutta Gardill, Evamaria Berg, Barbara Dreis, Nicolette Klein, Iris Catejón, Ruth Zimmerling y Christoph Wagner.

[2] Willy Brandt, *Gemeinsam Uberleben*, (Bonn: 1988), pp. 13-28, 16.

llo el Tercer Mundo siguió líneas directrices erróneas o al menos disfuncionales para los éxitos que se trataba de conseguir. Además, es posible que en muchos casos la praxis del desarrollo fue un factor más bien obstaculizante, acaso debido al carácter problemático de los objetivos postulados. En efecto, la política, incluida la política de desarrollo, no crece espontáneamente, librada a su propia suerte. Desde un comienzo, "la política de desarrollo se ha visto afectada por la falta de una teoría mutuamente aceptable a disposición de sus partidarios".[3] Esto vale tanto para el Tercer Mundo como para el Primero.

En este orden de cosas, en que nos interesan las *res gerendae*, tiene sentido comparar las ideas y la práctica del desarrollo en América Latina y en Asia (especialmente en el ámbito de la ASEAN). La introducción fundamenta la elección de las referidas partes del Tercer Mundo para nuestro propósito. La argumentación que sigue a continuación distingue ocho niveles de análisis, los que tienen relevancia desde la perspectiva de las ciencias sociales, si bien de ningún modo pretenden agotar el tema.[4]

2. Tradiciones regionales específicas en materia de desarrollo.

Ambas regiones disponen de tradiciones propias en el ámbito del pensamiento focalizado en los temas del desarrollo y de la política enfocada al desarrollo. En América Latina, éstas se remontan bien atrás en el siglo XIX (Sarmiento y Alberdi en Argentina, Porfirio Díaz y los "científicos" alrededor de Sierra y Limantour en México, Don Pedro II y Alves Branco en Brasil, Portales y Montt en Chile...). La Primera Guerra Mundial y la crisis económica global que le siguió, y especialmente el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, impulsaron reiteradamente la formulación de estos planteamientos, los que hasta esta hora conservan una alta dosis de vitalidad.[5] También en el Sudeste asiático y en India las reflexiones sobre política de desarrollo se desarrollaron tempranamente,

[3] G. A. Sonnenhohl, "Die unbewaltigte Zukunft der 3. Welt", *Merkur*, 2/36, febrero 1982, pp. 109-122, cita p. 111; A. y A. Ledesma, *Dialogue with Asia's Rural Man*, Nº2, Manila 1976.

[4] Solamente nos referimos al Sudeste asiático de los países de ASEAN y a la India como una región para fines comparativos con América Latina. Aparte de este uso, no tiene ningún sentido hablar de una región por tratarse de países muy diversos.

[5] Algunos títulos representativos de una extensa literatura: Josef Thesing (ed.), *Politk und Entwicklung in Lateinamerika*, (Maguncia: 1976); Thomas Skidmore y Peter Smith, *Modern Latin America*, (Nueva York y Oxford: 1984); John Sheahan, *Patterns of Development in Latin America*, (Princeton: 1987).

enfatizando los temas de modernización y vinculación limitada con Occidente. Donde era posible, estos elementos se llevaron a la praxis económica y social (el rey Chulalongkorn en Siam; la nueva clase administrativa de educación occidental en las Indias holandesas de los años 20 y 30; Mahatma Gandhi, Nehra y sus predecesores en la India...).[6] Con todo, después de la Segunda Guerra Mundial –un período en que los países asiáticos gradualmente se independizan– hay una clara diferencia tanto en las concepciones como en la práctica del desarrollo.

En el Sudeste asiático y la India se comienza, en forma más o menos inmediata luego de la independencia, con una planificación central del desarrollo de carácter comprensivo e imperativo, definida en planes multianuales. La obligatoriedad de estos planes naturalmente varía entre los países de acuerdo con las circunstancias políticas. No obstante, en visión retrospectiva es posible afirmar que, en general, estos planes han determinado la dirección general del desarrollo en cada país. Las características esenciales de esta planificación del desarrollo son 1) su origen en agencias centrales de planificación dentro del ámbito de competencia de la jefatura de gobierno o junto a éste (Tailandia, Malasia, Indonesia, India); 2) su continuidad temporal (aunque no en términos de contenido);[7] y 3) una cierta pretensión de transformación global de la sociedad sobre la base de necesidades de diferentes definiciones de los imperativos de la razón de Estado. Sin embargo, estos elementos en su conjunto aún no nos dicen nada acerca del grado efectivo de implementación.

Contrastando con este perfil, los intentos de planificación del desarrollo en América Latina se desarrollan de manera menos comprensiva e imperativa. Es cierto que en no pocos Estados se conocen las agencias centrales de planificación (Chile, México, Brasil, Guatemala, Colombia, Uruguay, Venezuela...). En estas agencias también se piensa en términos de horizontes temporales definidos. En algunos casos hay una larga tradición de planificación (Chile: 1939).[8] No obstante, las metas del desarrollo –en forma parecida a lo que ocurre en las democracias occidentales– en general están mucho más vinculadas que en Asia a los programas de gobierno que anuncian los actores políticos. En algunos casos tienen considerable importancia las iniciativas locales, regionales

[6] Ver Charles F. Keyes, *Thailand: Buddhist Kingdom as Modern Nation State*, (Bangkok: 1989); George McT. Kahin, *Nationalism and Revolution in Indonesia*, (Ithaca: 1952); Thomas Pantham y Kenneth L. Deutsch (eds.), *Political Thought in Modern India*, (Nueva York: 1986).

[7] Ver, por ejemplo, Suchart Prasith-rathsint, *Thailand's National Development: Policy Issues and Challenges*, (Bangkok: 1987).

[8] Sobre este tema ha escrito Peter Birle, "Staat und Burokratie in Lateinamerika. Die aktuelle Diskussion uber Planung und Dezentralisierung", en: M. Mols y P. Birle (eds.), *Entwicklungsdiskussion und Entwicklungspraxis in Lateinamerika, Sudostasien und Indien*, (Münster: 1991), pp. 57-96.

y (en los países federales) de los Estados. No es posible identificar una continuidad deliberada de la planificación del desarrollo (ni aún en la Cuba socialista). Tampoco existe una dirección central consistente de las medidas de política de desarrollo. Con esta observación aludimos a la implementación, que como se dijo es en general poco efectiva.

3. Perfiles regionales de desarrollo.

Con todo, el desarrollo interestatal en Latinoamérica no ha transcurrido de manera errática. Algo similar puede decirse del Sudeste asiático agrupado en ASEAN. Aunque en ambas regiones hay importantes variaciones entre los países en términos de estilos y sobre todo de niveles de desarrollo, es posible reconocer aspectos esenciales comunes, vale decir perfiles regionales específicos del desarrollo. Un fenómeno característico del pensamiento latinoamericano contemporáneo acerca del desarrollo es la altísima influencia que por varias décadas tuviera la CEPAL.[9] El *Estudio Económico de América Latina 1949*,[10] publicado en 1951 y conocido como "Manifiesto de la CEPAL", presentó una concepción del desarrollo que tuvo una amplia influencia en las políticas económicas, de desarrollo y aún en las políticas exteriores latinoamericanas. La relativización de estos postulados en épocas posteriores (vigencia de la Alianza para el Progreso de Kennedy y de la "doctrina de seguridad nacional" de los años 60)[11] nunca desplazó completamente las tesis cepalianas. Las cuatro columnas centrales del "Cepalismo" fueron: la modificación del sistema económico internacional, especialmente de sus principios de distribución (discusión sobre términos de intercambio); industrialización vía sustitución de importaciones; ampliación de los mercados internos latinoamericanos a través de la integración económica; y un fuerte rol del Estado como el más importante agente de desarrollo. Puesto que las estrategias concretas asociadas con estos elementos básicos fueron aceptadas por prácticamente todos los gobiernos latinoamericanos, el "Cepalismo" influyó durante mucho tiempo como el marco de convergencia manifiesta del pensamiento latinoamericano sobre el desarrollo. "Los políticos latinoamericanos adoptaron los conceptos centrales y el len-

[9] Ver Manfred Wilhelmy, "CEPAL und die entwicklungspolitische Debatte in Lateinamerika", en: I. Buisson y M. Mols, (eds.), *Entwicklungsstrategien in Lateinamerika in Vergangenheit und Gegenwart*, (Paderborn: 1983), pp. 217-225.

[10] *Ibid.*

[11] Todavía es relevante Hermann Josef Mohr, *Entwicklungsstrategien in Lateinamerika*, (Bensheim: 1975).

guaje de la CEPAL y los utilizaron como una ideología del proceso de desarrollo que expresó y fundamentó teóricamente sus puntos de vista en temas básicos como el desarrollo industrial, la política comercial y más tarde las reformas estructurales y la integración".[12]

El "Cepalismo" (a nivel continental) y otras doctrinas del desarrollo llegaron a poseer un rango propio de carácter paradigmático. Estas doctrinas no se limitaron a determinados casos nacionales y de este modo contribuyeron significativamente a que las ideologías y los perfiles de las políticas de desarrollo del subcontinente (o por lo menos de determinados grupos de países) no mostraron grandes diferencias. Junto a estos factores manifiestos de convergencia, se han dado en la América Latina contemporánea elementos latentes que explican una considerable similitud de los diseños y de las prácticas en materia de desarrollo. Ocasionalmente, estas influencias fueron más efectivas que las concepciones explicitadas en el tema. Me refiero ante todo a una política de desarrollo que una y otra vez se ha calificado como "desarrollismo".[13] Esta política enfatizó el crecimiento por medio de los polos de desarrollo con efectos de "chorreo" cuasi automático, en el sentido de las conocidas reflexiones de Albert O. Hirschman.

El desarrollismo no fue, desde luego, un concepto muy elaborado en ninguna época ni lugar de Latinoamérica. Más bien fue una estrategia de crecimiento que se practicó *de facto*, la que no pudo ser cuestionada en su momento debido a que los logros de modernización de la región hasta la crisis económica de 1973/74 –medidos a través de indicadores convencionales de crecimiento como industrialización, urbanización, alfabetización, construcción de infraestructura y aumento de la expectativa de vida– fueron impresionantes. Después de la crisis hubo una recuperación momentánea hasta aproximadamente 1981/82.[14] Resumiendo: el "Cepalismo" y el desarrollismo, también la Alianza para el Progreso, el neoliberalismo de los años 70 y la tendencia de "neocepalismo" o neoestructuralismo observable en el último tiempo,[15] han explicado que existiera cierta homogeneidad, o por lo menos ciertas variaciones según grupos de países o según los regímenes políticos tanto en las políticas de desarrollo como en su realización práctica. Estos rasgos

[12] Wilhelmy, *op. cit.*, p. 225.

[13] Ver Dieter Benecke, "Desarrollismo - ein uberlegtes Konzept?", en: Buisson/Mols (eds.), *op. cit.*, pp. 197-215.

[14] Ver CEPAL, *Transformación Productiva con Equidad*, (Santiago de Chile: 1990). Un buen balance general del desarrollo latinoamericano se encuentra en Gonzalo Martner, *América Latina hacia el 2000. Opciones y Estrategias*, (Caracas: 1986).

[15] Ver el ensayo de Peter Thiery en la obra citada en Nota 8.

comunes siguen existiendo junto a factores de diferenciación que es necesario discutir.

En el Sudeste asiático de los países de ASEAN también es posible definir un perfil de desarrollo típico o al menos dividido en diversos aspectos. Como en América Latina, este perfil comprende la discusión y la práctica del desarrollo. No obstante, la coincidencia en los factores de convergencia es solamente parcial. El aspecto latente, el desarrollismo, es muy similar. Me parece que en el caso del Sudeste asiático y de la India la palabra "*developmentalism*" es más o menos análoga, referida a un pensamiento acerca del desarrollo y a la práctica correspondiente. También se encuentra el énfasis en el crecimiento, en los polos de desarrollo (no otra cosa es el actual debate tailandés acerca de las "ciudades regionales"), en los efectos en un espectro horizontal así como en los efectos verticales del tipo "*top-down*". Sin embargo, a diferencia de América Latina, no existe una discusión acerca del desarrollo que pudiera compararse en algún grado con el "Cepalismo". La Comisión Económica de Naciones Unidas para Asia y el Pacífico (ESCAP),[16] fundada en 1947, con sede en Bangkok, en ningún momento ha producido una filosofía regional o subregional del desarrollo. Esa tarea, por lo demás, no hubiera sido realizable en el marco de la extrema diversidad de los ordenamientos económicos y las formas estatales en su área de competencia. Tampoco han existido otras instituciones más allá de ESCAP que pudieran haber intentado la tarea.

Dentro del grupo de ASEAN no se conoce hasta hoy ningún "*think tank*" aceptado en un rol oficioso para cubrir el área (si bien es cierto que durante bastante tiempo diversos institutos en Kuala Lumpur, Singapur y Jakarta han aspirado a cumplir ese rol). Al mismo tiempo, cabe observar que los esfuerzos de modernización y desarrollo en Jakarta, Singapur, Bangkok, Kuala Lumpur, Manila y Bandar Serí Begawan no muestran grandes diferencias: los gobiernos aludidos del Sudeste asiático han enfatizado reiteradamente que el desarrollo solamente puede prosperar dentro de la aceptación realista de las estructuras vigentes en el sistema internacional, y, en segundo lugar, que el desarrollo (a pesar de la primacía reconocida al desarrollo económico) no es una dimensión *sui generis*. En cambio, el desarrollo, la capacidad de acción de los gobiernos y la estabilidad política se condicionan mutuamente.[17] En tercer lugar, todo este conjunto se puede realizar tan sólo a partir de una base de pacificación regional (en este punto se encuentra la raíz efectiva del

[16] ESCAP = Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico.

[17] Un ensayo representativo es Jusuf Wanandi, "Political development and regional order", en: Linda Martin (ed.), *The ASEAN Success Story*, (Honolulu: 1987), pp. 143-165.

origen de ASEAN como esquema de cooperación).[18] Por tanto, en la medida que se considere que existe algo así como un síndrome del desarrollo propio del Sudeste asiático, se trata de los tres elementos mencionados y de un cuarto rasgo adicional: "*developmentalism*". Estos puntos son tan importantes, especialmente en la perspectiva comparativa, que vale la pena tratarlos por separado.

4. La relación con Occidente y con el modelo occidental de sistema internacional.

Los Estados del Sudeste asiático miembros de ASEAN han sido inequívocos en su voluntad de mantenerse cerca de Occidente en lo político, así como en su voluntad de integrarse al orden económico internacional definido por los países occidentales. Esto no implica un occidentalismo global en forma de un cheque en blanco. En el Sudeste asiático, la visión retrospectiva de un pasado colonial que lleva el sello europeo o norteamericano (Filipinas) ciertamente no es un recuerdo... Tampoco existe la idea de considerar la occidentalización simplemente como una guía valorativa que evita los problemas hacia el futuro. De hecho sucede lo contrario.

El temor a un nuevo imperialismo occidental no es de ningún modo ajeno a los estadistas de la región. Thanat Koman, quien por mucho tiempo fuera Canciller de Tailandia e inspirara la Declaración de Bangkok, expresó claramente este punto de vista en una conversación personal con el autor en septiembre de 1990. La vinculación política con Occidente siempre ha tenido un triple significado en el grupo de ASEAN: un claro anticomunismo así como una presencia occidental tanto económica como en el campo de la seguridad. Desde el punto de vista de las élites políticas que dirigen esos países, la seguridad debe buscarse de tal modo que la región no pueda ser sometida a intereses externos de tipo hegemónico. Más bien se requiere una política de equilibrio de poder entre las superpotencias y otras potencias líderes regionales (República

[18] Para un desarrollo de las dimensiones múltiples del desarrollo en su concepción oriental, ver el ensayo de Evamaria Berg en la obra citada en Nota 8. Las diferencias entre estos planteamientos y los occidentales quedan claras en la conocida obra de John Kollers, *Oriental Philosophies*, Houndsmills, (Basingstoke: 1985), 2a. edición. Sobre el pensamiento, en la misma dirección, de Rajni Kothari, ver el ensayo de Nicolette Klein y Barbara Dreis en la obra referida.

[19] Ver el brillante libro de S. Takdir Alisjahbana, *Indonesia: Social and Cultural Revolution*, (Kuala Lumpur: 1966); también Mochtar Lubis, *The Indonesia Dilemma*, (Singapur: 1983), 3ª edición; en una perspectiva más política, Tengku Ahmad Rithaudeen, "Probleme und Aufgaben der Lander Sudostasiens", *Europa Archiv*, 5/41, 1986, pp. 145-150.

Popular China, Japón, Vietnam), de manera de conservar suficientes espacios libres para la consolidación de los Estados nacionales del área.[20]

El concepto de la "*resilience*" regional y nacional, introducido en las concepciones de ASEAN por Indonesia, el cual se ha adoptado ampliamente en los documentos oficiales importantes de ASEAN, captura en forma bastante gráfica la idea de la estrategia que comentamos. (Cuando además se suele hacer mención de la deuda que se siente con la democracia parlamentaria occidental,[21] es necesario tomar la referencia en el contexto de una concepción propia, históricamente desarrollada del Estado, la sociedad, la comunidad y el individuo.[22] Estas ideas conservan actualidad y por ello constituyen limitantes culturales de esta ligazón). En tales contextos se reconoce también una vinculación con el orden económico occidental-capitalista. Dentro de este orden los países no se sienten necesariamente favorecidos; pero éste se acepta como un sistema de libre mercado, el cual bajo las circunstancias es la mejor alternativa para asegurar el crecimiento de la economía y con ello la modernización a través del desarrollo económico. Por lo tanto, la aceptación de la economía de mercado no se basa –como en los países altamente desarrollados– en una decisión fundamental acerca del orden político. En cambio, existe una preferencia bajo criterios pragmáticos.[23] En todo esto resulta estimulante comprobar a través del caso de Japón (y ahora también de Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur), que también los países asiáticos están capacitados y se encuentran en la posición adecuada para alcanzar un *status* de desarrollo "occidental" (o lo que por ello se entienda). Cabe observar que a nivel individual, los emigrantes asiáticos en los países industrializados occidentales y en Brasil ya habían demostrado esta aptitud.

En el marco descrito, el Sudeste asiático mira claramente hacia el siglo XXI, y renuncia sustancialmente a volverse hacia el pasado y de este modo acusar a terceros –las ex potencias coloniales– por las dificultades y problemas que encuentra. Diferente ha sido la relación de América Latina con Occidente: ésta ha enfatizado la necesidad de corregir las características del sistema internacional estructurado por Occidente. Este rasgo de la orientación latinoamericana mantiene cierta vigencia hasta el presente. El marco de referencia de la división del mundo en "metrópolis" y "periferias" pertenece a los primeros elementos del "Ce-

[20] Ver, además de Rithaudeen, César Parreñas, *ASEAN im Kraftefeld der Grossmachte*, (Frankfurt: 1989).

[21] Rithaudeen, *op. cit.*, p. 145.

[22] Ver Donald McCloud, *System and Process in Southeast Asia*, (Boulder: 1986); Oskar Weggel, *Die Asiaten*, (Munich: 1989).

[23] Ver el trabajo de Jutta Gardill en la obra citada en Nota 8.

palismo" desarrollado esencialmente por Raúl Prebisch. El paso desde esta tesis a las teorías de la dependencia de los cientistas sociales latinaoamericanos y también al pensamiento "dependentista" de muchos políticos y funcionarios latinoamericanos fue relativamente pequeño. El efecto de este paso se hizo manifiesto en el diálogo Norte-Sur de los años 70 y en el contexto del SELA, establecido en 1975.[24]

El apasionado debate latinoamericano entre occidentalistas y tercermundistas acerca de las prioridades de la orientación política mundial[25] –ya terminado, pero vigente hasta poco tiempo atrás–, mostró claramente que entre los intelectuales y los políticos latinoamericanos había sectores importantes que reducían la vinculación con Occidente a sus aspectos negativos, lo que los llevaba necesariamente a la conclusión que se trataba de relaciones dañinas. Todo lo anterior ha originado una serie de consecuencias significativas para el pensamiento y la política latinoamericana en materia de desarrollo. Dicho de manera algo esquemática: dentro del legado del "Cepalismo" y de sus diferentes variantes –que alcanzaron hasta el diálogo Norte-Sur de los años 70– América Latina por mucho tiempo creyó que la solución de su propio problema de desarrollo requería previamente una modificación sustancial de los modelos internacionales de producción y distribución del ingreso. En cualquier caso, se perdieron valiosos años omitiendo la consideración de los problemas de origen interno, prefiriendo en cambio atribuir culpas a factores externos. Esta actitud se abandonó (al menos en lo que concierne a un nivel alto) en 1983 cuando Carlos Alzamora (entonces Secretario Permanente del SELA) y Enrique Iglesias (en ese momento Secretario de CEPAL) dirigieron su conocida carta al Presidente ecuatoriano Osvaldo Hurtado.[26]

Algunos años después, Aldo Ferrer diría en relación con el problema de la deuda: "los mecanismos de desconocimiento y de desplazamiento del problema de la deuda hacia afuera son extremadamente peligrosos (...) El problema básico del endeudamiento externo latinoamericano no está en los bancos o el FMI, sino en la negativa a reconocer y a enfrentar los verdaderos problemas".[27] En muchos países se miraba con descon-

[24] Ver Manfred Mols, "Das lateinamerikanische Wirtschaftssystem SELA", en: M. Mols (ed.), *Integration und Kooperation in Lateinamerika*, (Paderborn: 1981), pp. 249-309. Ver, en relación con este tema general, Dagmar Schieder, *Auslandskapital und Entiwicklungsstrategie*, (Meisenheim: 1977).

[25] Ver Wolf Grabendorff (ed.), Latin America and the Third World, número especial de *Vierteljahresberichte*, 68, 1977.

[26] En mi poder copia del original del 16 de mayo de 1983.

[27] Citado según Klaus Bodemer, "Krisenverwaltung oder politische Verhandlungslosung?", en: E. Gormsen y A. Thimm (eds.), *Armut und Armutsbekampfung in der 3. Welt*, (Maguncia: 1990), pp. 125-159, 140.

fianza al capital extranjero y las empresas multinacionales, lo que se reflejó, por ejemplo, en diversas leyes nacionales en el ámbito del comercio exterior de los años 70. Este no fue el único factor, pero ciertamente que fue un factor importante para la disminución de las inversiones externas en los años 80 (la crisis de la deuda, la desviación de los flujos internacionales de capital a raíz del "efecto de aspiradora" de las tasas de interés interamericanas y la inestabilidad política y social contribuyeron al mismo resultado). En los países altamente industrializados esta actitud se recibió primero con cierta extrañeza, la cual eventualmente dio lugar a una postura de inseguridad, que finalmente –interactuando con los factores obstaculizantes ya mencionados– produjo drásticas decisiones de abstención de invertir. Mientras entre 1977 y 1981 América Latina y el Caribe todavía recibían 12 a 13% de la inversión total mundial, la participación de la región en 1986/87 había caído a un magro 5,3%.[28] Al mismo tiempo, las inversiones internas disminuirán sensiblemente a raíz de la crisis de la deuda, la inflación y la fuga de capitales. De este modo, se llegó a un retroceso del crecimiento económico de tal magnitud que la CEPAL hoy se refiere a los años 80 como la "década perdida".[29]

Para ser justo, es preciso agregar que en el intertanto América Latina ha modificado considerablemente su posición frente al capital extranjero, al sistema económico internacional y a los países occidentales. En este contexto, debe recordarse que la ola de democratización de los años 80 fue acompañada por un debate acerca de este proceso en el cual –de manera expresa o tácita– América Latina retornó una vez más a una orientación occidental susceptible de generar un consenso político.[30] Con todo, queda la impresión –como diferencia entre el Sudeste asiático y América Latina– que el Sudeste asiático, gracias a su aceptación del sistema económico occidental, pudo mejorar sustancialmente su *status* en el campo del desarrollo en los últimos 20 años, mientras que América Latina hasta los años 80 dedicó mucha energía política, económica e intelectual a reflexionar acerca de las causas históricas y morales "externas" de su subdesarrollo o desarrollo distorsionado. Este proceso tuvo consecuencias políticas y económicas negativas para el desarrollo del subcontinente. Bajo el signo del "nuevo pragmatismo"[31] que se viene perfilando desde un tiempo atrás –que es evidente en los escritos actuales

[28] Fuente: CEPAL, *Transformación Productiva ..., op. cit.*

[29] *Ibid.*

[30] Sobre estos temas, ver M. Mols "Staat und Demokratie in Lateinamerika", en: P. Hunermann y M. Eckholt (eds.), *Katholische Soziallehre-Wirtschaft-Demokratie*, (Maguncia: 1989), pp. 197-254.

[31] Ver Nikolaus Werz, "Zur Entwicklung der Sozialwieseenschaften in Lateinamerika", en: Hunermann y Eckholt, pp. 255-326.

de la CEPAL, en los programas de gobierno y en la literatura reciente sobre futuras estrategias de desarrollo–[32] no es posible dejar de reconocer una revisión del pensamiento latinoamericano sobre el desarrollo. En la perspectiva económica, después de una fase de transición (que ya comenzara en la década del 70), se produce el abandono de la vieja estrategia de sustitución de importaciones y una mayor orientación a los mercados mundiales.

En la política exterior la nueva tendencia se expresa a través de una mayor apertura internacional. Es posible que esta reorientación haya resultado difícil para América Latina en la medida que intentos aislados de este tipo en años anteriores no tuvieran resultados convincentes. La política económica ultraliberal del gobierno militar argentino a partir de 1976 bajo el ministro Martínez de Hoz, no se fundó en una consideración de sus consecuencias estructurales y condujo al país al caos económico. Asimismo, el primer balance macroeconómico de los éxitos de los militares chilenos bajo Pinochet, fundados en las posturas neoliberales de Milton Friedman preconizadas por los "*Chicago boys*", resultó caro para la mayoría de la población. La consecuencia del nuevo modelo de desarrollo socio-económico fue una drástica "agudización de las desigualdades sociales"[33] sin paralelo en los últimos 40 años de la historia de Chile.[34]

Es probable que más de un lector estime que las diferencias entre el Sudeste asiático y América Latina que se han destacado son demasiado unilaterales. En 1988, por invitación de Miguel Urrutia (BID) y de Seiji Naya (Director del East-West Center de Honolulu), se celebró una conferencia internacional sobre experiencias comparativas de desarrollo en América Latina y Asia. En la publicación correspondiente[35] se presentan ocho tesis introductorias. Algunos de los juicios allí expresados corresponden plenamente al sentido de estas reflexiones.

El caso de la India parece en principio salirse del marco de esta discusión, en la medida que luego de la fundación de la República en 1947 se propugnó una especie de modelo de autarquía, claramente inspirado en el ejemplo soviético. Este paradigma concitó la atención del joven Nehru en los años 20. Posteriormente, Nehru –a pesar que Gandhi

[32] Obra representativa: CIEPLAN, "Neoestructuralismo, neomonetarismo y procesos de ajuste en América Latina", *Colección Estudios*, CIEPLAN, 23, 1988.

[33] H. Krumwiede y D. Nolte, *Chile-Auf dem Ruckweg zur Demokratie?*, (Baden-Baden: 1988), p. 38.

[34] Casi textualmente en este sentido Mario Fernández y Dieter Nohlen, "Chile", en: P. Waldmann y U. Zelinsky (eds.), *Politisches Lexikon Lateinamerika*, (Munich: 1982), 2ª edición, p. 87.

[35] Seiji Naya et al. (eds.), *Lessons in Development: A Comparative Study of Asia and Latin America*, (San Francisco: 1989).

tenía una visión diferente del futuro– estuvo en condiciones de llevar a la práctica política su modelo. Para ello se apoyó en la larga tradición de reflexiones sobre la especificidad cultural y el potencial futuro del país, representada por pensadores como Tagore, Vivekananda, Sri Aurobindo y muchos otros.[36] El modelo hindú de desarrollo de la autoconcentración, dignificado en las ciencias sociales contemporáneas como "*self reliance*" debía forzosamente llegar a sus límites porque –especialmente en el aspecto tecnológico– no era suficientemente innovador, y no podía garantizar un desarrollo que permitiera saltar la brecha del atraso y escalar posiciones a nivel internacional.[37] En otros términos y dicho de manera general, un proceso de desarrollo autosostenido es problemático cuando se cree que es posible practicarlo ignorando la interdependencia del sistema (económico) internacional. Los innegables éxitos exportadores de la India no desmienten esta afirmación. El modelo fue diseñado para lograr una semipermeabilidad manejada desde el interior –gráficamente, una especie de osmosis hacia afuera.

5. Capacidad de acción estatal, soberanía y desarrollo.

Podría plantearse como objeción que una parte de la argumentación hasta aquí presentada es ahistórica. Si, como se ha visto en el párrafo anterior, el Sudeste asiático puede exhibir resultados claramente más positivos que América Latina (y la India), esto tiene mucho que ver con factores externos. La penetración de la economía, la sociedad y la política de América Latina por parte, en primer lugar, de España y Portugal, luego de Gran Bretaña, desde comienzos de este siglo por Estados Unidos y más recientemente y en forma creciente por el capital internacional en general, ha limitado drásticamente la libertad de la región para optar por una vía propia de desarrollo. La vinculación unilateral con los Estados Unidos como potencia hegemónica habría sido determinante. Estados Unidos en el presente siglo ha reclamado una especie de monopolio de dominación geoestratégica y logró imponer esta pretensión cuando así lo estimó necesario con acciones de intervención (la más reciente en Panamá en 1989). Esta situación habría producido dependencia y habría imposibilitado una relación de interdependencia.

[36] Bien planteado en V. R. Mehta, *Ideology, Modernization and Politics in India*, (Nueva Delhi: 1983).

[37] Ver Helmut Tischner, "Die indischen Aussenwirtschaftsbeziehungen?", en: W. Draguhn (ed.), *Indien in den 90er Jahren*, (Hamburgo: 1989), pp. 123-157, 126.

La actual crisis de la deuda, que ha llegado a comprometer el 60% del producto interno regional,[38] lo que representa una salida anual de capitales equivalente a más o menos un 4% de los bienes y servicios producidos, ha agravado –de manera dramática– esta situación. Toda Centroamérica y el Caribe todavía se considerarían como patio trasero de Estados Unidos en un grado tal que resulta imposible hablar de autonomía en el desarrollo. El documento "Santa Fe II",[39] presentado a comienzos de la administración Bush, seguiría revelendo una preocupante mezcla de disposición abierta a ejercer una tutela junto con una perspectiva (no modificada en relación con los tiempos de Reagan) de tipo Este-Oeste. Esta perspectiva permitiría ignorar las causas reales de los conflictos sociales. Frente a esto se podría hacer presente que "Santa Fe II" no tiene reparos para poner el dedo en la llaga abierta de América Latina, evitando caer en los formulismos diplomáticos que mantienen los tabús referentes a la situación interna de muchos Estados latinoamericanos.

Hay mucho de cierto en ambas líneas de argumentación. De hecho, América Latina se ve privada de una parte significativa de su soberanía.[40] Por otra parte, muchos problemas son de responsabilidad propia o por lo menos parcialmente originados de manera endógena. Cuando se considera la crónica desvalorización monetaria con tasas de inflación de hasta cinco dígitos, el problema de las drogas, la situación guerrillera abierta o latente en no pocos países (Perú, Colombia, Guatemala...), la incidencia de tumultuosas revueltas locales y de saqueos causada por el progresivo desarraigo social y la pauperización en las zonas marginales de las megalópolis (en Brasil, Argentina, Venezuela...), entonces de hecho se consolida la impresión que América Latina está entre la espada y la pared y está luchando por la supervivencia pura y simple. En tales situaciones ya no se encuentra disponible una política de desarrollo de mediano o aun de largo plazo. En cambio, se lucha por la conservación o por el restablecimiento de condiciones de normalidad estatal así como por una convivencia social ordenada. El estado de cosas imperante es claro: en no pocos países de América Latina el lugar de una política de desarrollo constructiva ha sido ocupado por un mero manejo de crisis. Gran parte de la elaboración conceptual y de las propuestas de la CEPAL, de instituciones internacionales comparables (BID-INTAL, SELA...) o del ámbito académico (FLACSO, CIEPLAN...) está condenado a esperar su hora en el cajón del escritorio o en las bibliotecas. En esta situación

[38] Fuente: Deutsch-Sudamerikanische Bank, *Lateinamerika. Wirtschaft in Zahlen*, agosto 1990.

[39] Centro de Documentación de Honduras (CEDOH), 382, 1989.

[40] Ver M. Mols, *Demokratie in Lateinamerika*, (Stuttgart: 1985), especialmente p. 37 y ss.

confluyen –como ya se ha insinuado– dos conjuntos de factores causales, uno exógeno, otro endógeno. Ambos derivan de una situación histórica que no es modificable a voluntad.[41]

¿Por qué el Sudeste asiático y la India no han llegado a una situación de esta especie? ¿Acaso el Sudeste asiático y también la India no fueron durante muchas generaciones simples peones en el juego de ajedrez de grandes potencias externas? (De hecho, la situación fue más dramática que en América Latina, donde la vía del sistema interamericano permitió disminuir más de una tensión con la potencia hegemónica). ¿Acaso Indonesia no estuvo, al comienzo de su vida independiente, en una situación inicial significativamente más débil que –en su época– estuviera México? ¿No es esto todavía más claro y pronunciado cuando se compara la Federación Malaya o la propia Malasia con Venezuela, Tailandia con Argentina o Chile, la India con el promedio latinoamericano de los años 50 o 60? El peligro comunista real, ¿no fue mucho más actual y extendido en el Sudeste asiático que en América Latina, de modo que las energías dedicadas a combatirlo debían también ser mucho mayores que cualquier esfuerzo que debió realizarse o que se estimaba necesario realizar en el hemisferio occidental?[42] Las líneas de conflicto étnico y religioso, y por tanto las amenazas por parte de movimientos como el fundamentalismo islámico o hinduista ¿no son mucho más gravitantes que muchos de los problemas comparables conocidos en el ámbito latinoamericano?

No es posible tratar aquí en pocas frases los factores condicionantes histórico-contemporáneos de dos regiones tan complejas como América Latina y el Sudeste asiático. En cambio, recordemos una vez más que una diferencia muy esencial entre América Latina y el Sudeste asiático ha consistido en la forma de ponderar y de situar políticamente el fenómeno del desarrollo. En América Latina se ha entendido el desarrollo en primer lugar como un resultado de la acción gubernamental.[43] La discusión más reciente sobre los resultados del neoliberalismo y las posibilidades alternativas del neoestructualismo es muy clara al respecto.[44] El desarrollo se consideraba como el objeto de la actuación del sujeto Estado –y sólo de modo auxiliar como objeto de la actuación de terceros (iniciativa privada, iglesias, cooperativas, ligas agrarias...). El sujeto

[41] Sobre la herencia de las hipotecas de América Latina, ver H.C.F. Mansilla, "Ausdehnung staatlicher Funktionen und Burokratissierungstendenzen in Bolivien", (Saarbrucken: 1987).

[42] Ver R. Nagi, *Big Powers and South-East Asian Security*, (Nueva Delhi: 1986); Eusebio Mujal-León (ed.), *The USSR and Latin America*, (Londres: 1989).

[43] Ver, por ejemplo, Carlos Cousiño, *Razón y Ofrenda*, (Santiago: 1990).

[44] Nicolás Flaño, "El neoliberalismo en Chile y sus resultados", CIEPLAN, *Notas Técnicas*, 101, 1987; Ricardo Ffrench-Davis, "Esbozo de un planteamiento neoestructuralista", CIEPLAN, *Notas Técnicas*, 111, 1988.

responsable, el Estado, debe ser, naturalmente, capaz de actuar. Al respecto, la historia latinoamericana reciente ha demostrado que existe una correlación positiva entre un balance del desarrollo positivo y un régimen en funcionamiento y dotado de capacidad de acción.[45] Sin embargo, esta condición *sine qua non* de capacidad de acción del Estado durante largos decenios ha sido poco considerada en el pensamiento latinoamericano sobre el desarrollo. La estructura del sistema político no ha sido por lo general incluida en las conceptualizaciones acerca del desarrollo. Obviamente, una y otra vez ha habido debates de principios acerca de las ventajas y desventajas de diversos tipos de regímenes y ordenamientos políticos. Estos debates han sido motivados por la vía de desarrollo seguida por Fidel Castro en Cuba, más tarde por Salvador Allende en Chile y más recientemente (1979) por Nicaragua, así como por el fenómeno frecuente de la intervención militar en política.

Pero al seguir de cerca este tipo de debates desde una perspectiva de ciencia política, llama la atención cómo predomina una esterilidad e incluso una desorientación acerca de la estructura deseable de los sistemas políticos. La discusión del tema democrático en el contexto de la Alianza para el Progreso se limitó a fórmulas técnicas generales acerca del Estado. El debate posterior en el contexto de las divisiones de opinión acerca de gobiernos civiles vs. gobierno militares estuvo permeada en el bando procivil por elevadas dosis de categorías morales. Los criterios relativos a las capacidades estatales no estuvieron en el primer plano. La primera fase del gobierno de Alfonsín en Argentina –considerando las reflexiones presentadas sobre política económica nacional hasta muchos meses después de las elecciones presidenciales de 1983–, es un ejemplo "de libro de texto" de esta clase de ingenuidad política así como de falta de concepciones económicas. Ciertamente, Argentina no es el único de este tipo.[46]

Durante demasiado tiempo, las fuerzas políticas de los colores más diversos persiguieron una racionalidad instrumental, dedicando sus esfuerzos a la ocupación de la política, a la "conquista del Estado" por medio de golpes, elecciones y maniobras... Se creía que la posesión del poder político otorgaba una garantía cuasi-automática para la realización de las visiones de futuro de cada cual. También pertenece a este contexto el economicismo exagerado de la reflexión sobre el desarrollo. Los "desa-

[45] Compárese las políticas de modernización sectorial de México bajo el PRI desde Cárdenas, Brasil desde 1964 y Uruguay (primera mitad de la administración Sanguinetti), con el prolongado estancamiento por falta de capacidad de acción de Argentina, Perú y Centroamérica.

[46] Ver M. Mols, *Mexiko im 20. K. Jahrhundert*, (Paderborn: 1983), 2ª edición, especialmente caps. 17 y 18.

rrollistas" depositaron sus esperanzas en los efectos del crecimiento. Los "clásicos" de la dependencia pretendían cambiar las estructuras económicas globales. Allí donde el "Cepalismo" clásico pasó de la filosofía básica que se ha descrito anteriormente a los niveles operativos, se ha transformado en la práctica en un conjunto de propuestas de acción de carácter tecnocrático. El tema de las estructuras políticas de Latinoamérica era cuidadosamente evitado.

En los últimos años todo esto comienza a cambiar.[47] La discusión sobre reformas constitucionales –que en Argentina, Chile, Uruguay y Brasil alcanza niveles bastante activos– se planteó la interrogante acerca de la aptitud constitucional de los sistemas presidencialistas de orientación centralista para gobernar democráticamente, solucionar crisis, planificar de manera más efectiva y tener políticas de desarrollo más aceptables desde el punto de vista distributivo.[48] Una de las preocupaciones de Alfredo Costa Filho es la de "recuperar el desarrollo".[49] Será necesario "que recuperemos la capacidad de formulación de nuestra propia política de desarrollo". El "neocepalismo" de los últimos años considera explícitamente este tipo de reflexiones. Los difíciles años 80 se han entendido como la década del "aprendizaje doloroso"[50] y existe la clara disposición a trabajar con un concepto más amplio del desarrollo. Esto se expresa no sólo en la literatura más reciente de la CEPAL, sino también en el hecho que miembros de la CEPAL estuvieran dispuestos a contribuir al gran proyecto de análisis y planificación del desarrollo "América Latina en el año 2000", coordinado por Gonzalo Martner y editado por UNITAR/PROFAL.[51] Si se toman en consideración las herencias conceptuales de décadas anteriores, no puede sorprendernos el hecho que en este tipo de tarea se siga acentuando con cierto énfasis la antigua instrumentalización del Estado para fines ("*outputs*") de política de desarrollo. El pronunciamiento oficioso del Secretario Ejecutivo de la CEPAL en el sentido que "el reordenamiento del desarrollo latinoamericano implica necesariamente una nueva determinación del rol de los distintos actores económicos, especialmente el del Estado"[52] nos lleva a

[47] Ver Francisco Rojas A. (ed.), *Autoritarismo y Alternativas Populares en América Latina*, (San José de Costa Rica: 1982).

[48] Ver Cuadernos del CLAEH, 43, 12/3, 1987, sobre reforma política, y Alfredo Costa Filho et al., *La democracia frente al reto del Estado eficiente*, (Buenos Aires: 1988).

[49] *Ibid.*

[50] P. 11 del documento citado en Nota 14.

[51] Ver G. Martner, libro citado en Nota 14; del mismo (coord.), *América Latina en el Mundo del Mañana*, (Caracas: 1987); Enzo Faletto y Gonzalo Martner, *Repensar el Futuro. Estilos de Desarrollo*, (Caracas: 1986).

[52] ECLAC, Secretaría Ejecutiva, "Crisis and development in Latin America and the Caribbean", *CEPAL Review*, 26 de agosto de 1985, pp. 9-56, 14.

suponer que tiene fundamento la tesis del boliviano Felipe Mansilla,[53] según la cual América Latina busca una occidentalización en un amplio espectro de la política de desarrollo, no obstante lo cual –a diferencia de lo que ocurre en los Estados industriales de Occidente– somete al ámbito político a una racionalidad casi exclusivamente instrumental.

La discusión y la práctica en el Sudeste asiático han evolucionado de manera un tanto diferente. En el Sudeste asiático el desarrollo también significa en alto grado crecimiento y modernización. Los planes de desarrollo de la región (también los de la India) constituyen un vivo testimonio de este significado. Sin embargo, desde un comienzo el desarrollo ha sido un proceso que ha sido visto por las élites políticas en una relación de condicionamiento de las capacidades de acción gubernamental y la estabilidad interna y externa. Un sistema político estable, una situación internacional estable y un gobierno capaz de actuar y dotado de visiones de futuro no constituyen prerrequisitos del desarrollo sino parte integrante de éste. Hace algunos años, Chong Li Choy expresó certeramente esta idea en el título de un trabajo: "*Durable stability with prosperity and legitimacy: perceptual leadership in Singapore*".[54] La relación de condicionamiento a que aludimos trasciende ampliamente el caso de Singapur. Ella existe de diversas maneras en todos los países de la ASEAN (tal vez con la excepción de Filipinas, que desde el asesinato de Aquino vive en una situación de "*crisis management*" que recuerda mucho las condiciones actuales de América Latina).[55]

Parte de esta línea de pensamiento es también la idea que la estabilidad política de largo plazo se construye manteniendo el cálculo de la "*performance*" así como del personal en los roles de gobierno. De este modo, la continuidad se convierte en un elemento esencial del pensamiento acerca del desarrollo. Al respecto cabe observar que el Sudeste asiático –tal vez Asia en general– piensa menos en términos de secuencias que lo que se acostumbra en América Latina y en Europa. Más bien se tiende a pensar en términos de flujos circulares y de simultaneidades. El contraste entre esta constatación y la observación anterior es sólo aparente. El desarrollo y la seguridad (según autores de Tailandia[56]) se condicionan mutuamente. También se condicionan recíprocamente la estabilidad y el desarrollo y la estabilidad y la seguridad. Sería

[53] H. C. F. Mansilla, *Desarrollo y Progreso como Ideologías de Modernización Tecnocrática*, (La Paz: 1989).

[54] Chong Li Choy, "Durable stability with prosperity and legitimacy: perceptual leadership in Singapore", en: Kusuma Snitwongse y Sukhumband Paribatra (eds.), *Durable Stability in Southeast Asia*, (Singapur: 1987), pp. 169-186.

[55] Ver Rolf Hanisch, *Philippinen*, (Munich: 1989).

[56] Obra citada en Nota 53.

posible demostrar y comentar correlaciones múltiples de esta especie entre todos los conceptos fundamentales que hemos revisado. Esto no significa que en el Sudeste asiático no se trate una y otra vez las distorsiones del proceso de desarrollo tanto de tipo político como económico (problemas de distribución, carencias de provincias y regiones enteras en aspectos como políticas de mercado laboral, infraestructura, condiciones sanitarias etc.). También se discuten factores de tensión asociados (revueltas estudiantiles y campesinas, conflictos étnicos y religiosos...).[57] Pero es imposible ignorar que la relación entre la capacidad estatal de liderazgo y acción y el desarrollo no es unilateral (una exigencia o supuesto previo), sino un condicionamiento recíproco.

El caso de Singapur constituye una clara prueba. En los años 80, Singapur elevó drásticamente el nivel de los salarios y con ello los costos laborales, de manera de desplazar las industrias basadas en la mano de obra barata, reemplazándolas por actividades más intensivas en capital. A mediados de los años 80, Malasia no temió desviarse breve y transitoriamente del "camino de virtud" de la "*New Economic Policy*" para llevar a cabo modificaciones macroeconómicas a raíz de cuellos de botella de liquidez. El carácter predecible de la política en el Sudeste asiático a que se ha hecho referencia no excluye reacciones de carácter flexible y pragmático cuando hay cambios en los desafíos que se enfrentan.

6. Desarrollo y cooperación e integración regionales.

A la luz de estas reflexiones, ¿cuál es el significado de la cooperación regional en cada una de estas áreas? Esta pregunta es de gran importancia porque América Latina, que nunca ha olvidado los intentos de unificación de Simón Bolívar, y que en los años 50 recibió nuevos impulsos de política integracionista por medio de la filosofía del desarrollo de la CEPAL, en los últimos 40 años realiza renovados intentos en materia de cooperación, integración y concertación política.[58] Paralelamente, Singapur, Malasia, Tailandia, Indonesia y Filipinas desde 1967 han construido en ASEAN una entidad de cooperación que ha sido reconocida mundialmente.

[57] Sobre costos de la política de desarrollo, ver Sección 8.

[58] El conjunto de la literatura es muy extenso. Dos títulos representativos son M. Mols, "Enstehungs-und Funktionsbedingungen eines lateinamerikanischen regionalen Subsystems", en: K. Lindenberg (ed.), *Lateinamerika*, (Bonn: 1982), pp. 191-216; Heraldo Muñoz y Francisco Orrego V. (comps.), *La Cooperación Regional en América Latina: Diagnóstico y Proyecciones Futuras*, (Ciudad de México: 1987).

A lo largo de varios decenios, el regionalismo latinoamericano ha pasado por significativos procesos de cambio. En su esencia, la idea de la CEPAL consistió en fomentar la integración económica regional como una manera de vencer los problemas de la política de sustitución de importaciones. Esta solamente podía funcionar por medio de mercados internos de mayor tamaño, los cuales en su conjunto prometían aportar nuevos y significativos impulsos al desarrollo. En términos de estos planteamientos, la integración era un medio prácticamente irrenunciable para facilitar el desarrollo. Un factor adicional era la dependencia de las metrópolis capitalistas, especialmente de los Estados Unidos. En la perspectiva latinoamericana se consideraba difícil imaginar el desarrollo a menos que se superara esta situación. De este modo, la integración regional debía servir también para construir una mejor base de negociación internacional, cuyas metas debían ser a) una reducción importante de la dominación (económica) externa, y b) la corrección del sistema económico mundial y sus modelos de distribución. El Mercado Común Centroamericano, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, el Pacto Andino, la Comunidad del Caribe y todavía el SELA se situaron en el espíritu de este tipo de reflexiones.[59]

La integración –en una interpretación tal vez algo unilateral de los tratados de Roma, considerados paradigmáticos en la América Latina de fines de los 50 y de los 60–, se entendía básicamente como integración económica y en esos términos se trataba de darle expresión organizacional. En este sentido, la integración era un importante requisito previo para aquello que se trataba de alcanzar con el "desarrollo hacia adentro". En el intertanto hay mucho cambio y desplazaminto en estos ámbitos. Si bien los esquemas originales de integración todavía se apoyan (con modificaciones), nadie discutiría hoy en América Latina que la integración económica no ha dado los frutos que una vez se esperaron de este proceso.

En las últimas dos décadas hay reiteradas experiencias exitosas diferentes (Brasil, Chile, México...), en las cuales se ha transformado paso a paso el concepto del "desarrollo hacia adentro" en una estrategia de "desarrollo hacia afuera", basada en la exportación de manufacturas y de productos primarios con algún grado de procesamiento. En el último tiempo se ha llegado a separar los dos conceptos mencionados en esta tendencia. En forma aproximadamente paralela se construyeron concertaciones intergubernamentales latinoamericanas que constituyeron foros político-estratégicos (Grupo de Contadora, Grupo de Apoyo a

[59] Uno de los trabajos teóricos más acabados es el de Juan M. Vacchino, *Integración Económica Regional*, (Caracas: 1981); también CEPAL, *El Pensamiento de la CEPAL*, (Santiago: 1969).

Contadora, Grupo de los Ocho...). Al mismo tiempo se conservó plenamente uno de los puntos de vista justificativos de la integración, la tesis según la cual las economías nacionales y los Estados nacionales no tienen por sí solos condiciones de viabilidad internacional. La cooperación iniciada en 1986 entre Argentina y Brasil, a la que se han unido Uruguay y Paraguay, de carácter "bilateral" en los temas económicos, de infraestructura y de tecnología, que llevó hasta la suscripción de un tratado sobre mercado común, subraya una vez más este último argumento.[60] La "Iniciativa para las Américas" del Presidente norteamericano George Bush, anunciada en junio de 1990, es un elemento adicional que indica que las iniciativas concebidas exclusivamente en términos de los Estados nacionales en América Latina tienen actualmente poco atractivo.[61] Por lo demás, está claro que –en un mundo en el que se forman nuevos y grandes bloques, como la "Fortaleza Europa 1992"– las acciones individuales implican el riesgo de ser triturado entre estos grandes actores.

La gran diversidad de los niveles de acción, de las metas y esquemas de organización, que comprenden desde la ALADI hasta el Grupo de los Ocho, desde los tratados inicialmente bilaterales en el Cono Sur hasta los nuevos planes de cooperación de los Estados Unidos, es –en comparación con el pasado– por una parte más concreta y por otra más vaga.[62] Estos planes muestran de manera nítida que los perfiles de la cooperación regional en América Latina son cada año más complicados y, por lo mismo, difíciles de visualizar. En muchos casos no queda claro si tras los planes y formas en que se ha resuelto organizar la cooperación existe una voluntad política seria.[63] Por consiguiente, hay muchos aspectos abiertos sin perjuicio del reconocimiento que la cooperación y la integración son más necesarias que nunca.

La cooperación en el Sudeste asiático parece encontrarse más consolidada y tener un comportamiento más predecible. Al comienzo hubo un período de "prueba y error" en el cual se probaron y descartaron diversas formas de cooperación. La Asociación de Naciones del Sudeste asiático (ASEAN), iniciada a través de la Declaración de Bangkok de 1967, desarrollada e institucionalizada jurídicamente a través de instrumentos posteriores (*"Declaration of ASEAN Concord"*, *"Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia"*, ambos de febrero de 1976), no se ha

[60] Detalles en Mónica Hirst, *El Programa de Integración Argentina-Brasil*, (Buenos Aires: 1990).

[61] Ver Abraham F. Lowenthal, "Lateinamerika an der Schwelle der nuenziger Jahre, *Europa Archiv*, 17/45, 1990, pp. 515-521.

[62] Sobre cooperación intralatinoamericana, ver la tesis doctoral de Manfred Emmes, "...Aquivalente zur Europaischen Politischen Zusammenarbeit in Lateinamerika", (Maguncia: 1990).

[63] Ver la crítica en este sentido de Osvaldo Hurtado, "Aspectos políticos de la integración latinoamericana", *Integración Latinoamericana*, 153/15, 1990, pp. 3-8.

quedado estancada. En sus 25 años de existencia, ASEAN ha desarrollado gradualmente sus actividades, de manera que ha alcanzado la reputación de constituir la organización de cooperación regional más exitosa del Tercer Mundo.[64] A diferencia del movimiento de integración latinoamericana, ASEAN no se originó en una concepción regional del desarrollo; más bien ha sido un instrumento de estabilidad y de política de paz regional en el contexto de las políticas exteriores de los Estados miembros. Es verdad que en ASEAN hay metas de cooperación y se reconocen las ventajas de éstas. Existe un voluminoso paquete de metas propuestas para la cooperación económica, de infraestructura e incluso cultural y tecnológica. En este aspecto han participado los ministros de economía y otros ministros de sectores de determinados, y existen entidades internacionales como el Banco Asiático de Desarrollo.[65] Sin embargo, el núcleo de ASEAN sigue siendo las estrategias nacionales de desarrollo, y la ASEAN es esencialmente una entidad que resguarda los intereses correspondientes desde el flanco de la política exterior. En los seis Estados miembros se parte del supuesto que la ASEAN es una condición del marco regional-internacional para el desarrollo nacional propio. Por lo mismo, está claro que ASEAN es en la práctica un instrumento prácticamente irrenunciable para la coordinación y armonización de posiciones en muchos campos de la política.[66]

Existe conciencia que los países vinculados por medio de la Asociación están en condiciones mucho más favorables para sustraerse a los designios de poder de las grandes potencias o de las superpotencias, como también a las pretensiones de terceros a nivel regional (China, Japón, Vietnam, que lo que estarían Singapur, Malasia, Indonesia, etc., si tuvieran que actuar aisladamente en el campo internacional. Lo anterior tiene una importancia considerable, podría decirse esencial, para todo desarrollo nacional. No obstante, sólo en casos de excepción se trata de una contribución que excede los condicionamientos externos favorables. Con todo, en un punto es necesario complementar esta afirmación: hay razones importantes para aseverar que la ayuda oficial para el desarrollo que se ha entregado a los países de ASEAN –proveniente en forma mayoritaria de Japón, Estados Unidos, la Comunidad Europea y sus Estados miembros, además de Australia y Nueva Zelandia (ascendente a mediados de los 80 a un promedio anual de 1.500 millones de

[64] Un título representativo es Ronald D. Palmer y Thomas J. Reckford, *Building ASEAN: 20 Years of Southeast Asian Cooperation*, (Nueva York: 1987); también Alison Broinowski, *ASEAN in the 1990s*, (Houndmills/Basingstoke: 1990).

[65] Ver Marjorie Suriyamongkol, *Politics of ASEAN Economic Cooperation*, (Singapur: 1988).

[66] Ver también Vinita Sukrasep, *ASEAN in International Relations*, (Bangkok: 1989).

dólares, lo que no deja de ser importante)– tiene mucho que ver con la existencia de la Asociación como tal.[67] Desde la perspectiva de los Estados donantes, la ayuda concedida a los programas de desarrollo (principalmente nacionales) de los países de ASEAN, se justificaba en la medida que por su intermedio se lograba fortalecer la estabilidad y neutralidad de una subregión relevante en la política mundial. (En relación con la ayuda para el desarrollo sería posible presentar una argumentación análoga solamente para Centroamérica y el Caribe. Desde la perspectiva europea, una cooperación política más estrecha con América Latina enfrenta limitaciones. La región –especialmente Sudamérica– no se ha sabido presentar como una unidad[68] y por esta razón la profundización de las relaciones, que traería una intensificación de la asistencia para el desarrollo, no se ha producido).

La formulación que hemos adoptado para ASEAN –la cooperación regional como marco de condiciones para la seguridad y la estabilidad, y por tanto un factor de condicionamiento internacional para el desarrollo– prácticamente no es aplicable al caso de la India. La "*South Asia Association for Regional Cooperation*", SAARC, fundada en 1985, es un foro de diálogo orientado en primer término a las cuestiones económicas entre India y sus vecinos inmediatos. En este plano, SAARC –que puede exhibir algunos éxitos a nivel de conversaciones– puede constituir un instrumento auxiliar útil para disminuir los conflictos subregionales y aún para ciertas actividades de concertación.[69] SAARC no tiene nada que ver con el modelo hindú tradicional de orientación autárquica de planificación del desarrollo (cuyos subindicadores son el crecimiento, la modernización, la "*self-reliance*" y hoy, de manera creciente, la justicia social).[70] La idea que debido a la existencia de SAARC la región podría volverse más atractiva para la asistencia occidental para el desarrollo es –por lo menos por ahora– absurda.

[67] Estimación basada en datos de G. Rinsche, "ASEAN und die EG: Chancen un Probleme der Zusammenarbiet", en: B. Dahm y W. Harbrecht (eds.), *ASEAN und die EG*, (Hamburgo: 1988), pp. 120-137, especialmente p. 134 y ss.

[68] Ver la contribución de M. Mols en Consejo de Europa/IRELA, Coloquio "Democracy and modernization: A dialogue between Europe and Latin America", (Estrasburgo: 1986), pp. 16-19.

[69] Ver, entre otros, B. S. Gupta (ed.), *SAARC-ASEAN: Prospects and Problems of Interregional Cooperation*, (Nueva Delhi: 1988); un buen balance en: D. Nohlen (ed.), *Lexikon Dritte Welt*, (Reinbek-Hamburgo: 1989), p. 578 y ss.

[70] Ver M. M. Batra, *Planning in India*, (Bareilly: 1987).

7. Los fines del desarrollo y sus límites conceptuales y prácticos.

Este conjunto de observaciones justifica, a nuestro juicio, un nuevo esfuerzo comparativo referido a los fines de la cooperación, aun a riesgo de cierto grado de reiteración. Cuando se hablaba de desarrollo en América Latina, durante mucho tiempo se tomó como punto de partida el aprovechamiento de "un potencial de recursos y de energía prácticamente inagotable", el cual no se utilizaba adecuadamente "debido a factores externos (el 'imperialismo') e internos (el desorden político en los Estados)".[71] El modelo del desarrollo era la sociedad industrial moderna de Occidente. En la perspectiva de esta sociedad industrial occidental se atribuía considerable importancia a las características de igualdad e igualdad de derechos. Orden y Progreso,[72] los conceptos que hasta hoy adornan el escudo de la república del Brasil, simbolizaban tanto la jerarquía de una convivencia estatal ordenada como una fe positivista en el progreso basada en el espíritu de Augusto Comte, que desde mediados del siglo XIX se impusiera en América Latina y que –dejando momentáneamente de lado la crisis actual– nunca desaparecería. En toda América Latina se aceptó la conocida cita de Comte "El progreso y el desarrollo del orden". El desarrollismo es el descendiente más secular de esta convicción fundamental. No es posible lograr una formulación mucho más exacta que esta – y justamente en este punto reside una buena parte del dilema contemporáneo del desarrollo.

La moderna sociedad industrial occidental a la que se ha hecho referencia debía ser lograda como meta del desarrollo en condiciones similares a las del modelo original, mas sin considerar las implicaciones políticas involucradas. Una breve obra reciente de Felipe Mansilla[73] titulada *Desarrollo y progreso como ideologías de modernización tecnocrática*, trata este tema. Según el autor, el pensamiento latinoamericano acerca del desarrollo está dominado por la meta de alcanzar el nivel tecnológico-económico de las metrópolis, especialmente su grado de industrialización y su nivel de vida. De acuerdo con estas concepciones, una condición esencial para ello es la estructuración de un Estado efectivo, burocrático y fuerte. No obstante, el paradigma de desarrollo del Estado industrial occidental es de naturaleza muy compleja. Esta circunstancia suele ser olvidada en América Latina, tal vez porque la

[71] H. C. F. Mansilla *Die Trugbilder der Entwicklung in der 3. Welt*, (Paderborn: 1986), p. 21.
[72] Ver Gilberto Freyre, *Order and Progress. Brazil from Monarchy to Republic*, (Londres: 1986).
[73] Ver cita en Nota 53.

reacción frente a modelos explícitamente foráneos llega a ser casi alérgica en la región. Elementos inseparables del mencionado paradigma son el pluralismo político, un pensamiento liberal, democrático y un proceso de amplia secularización cultural. La modernidad occidental de la sociedad industrial no es alcanzable ignorando su relación de correspondencia específica con el individuo, la sociedad y el Estado, y sin el reconocimiento de sus valores de comportamiento característicos también en el ámbito de la política. Desde nuestro punto de vista, apoyaríamos decididamente esta tesis. Como dice Mansilla, "En algunos países latinoamericanos –al menos en algunos de ellos durante períodos de tiempo prolongados– es posible observar el resultado de la modernidad periférica: la modernidad económico-tecnológica unida con el autoritarismo político-cultural".[74] En este contexto se plantea el siguiente severo juicio: "en consecuencia, la modernidad técnico-económica tiende a eternizar los modelos despóticos de dominación. Gengis Khan con el telégrafo".[75] No obstante, la posición de Mansilla ya no corresponde plenamente a la actualidad. En la clase político-intelectual de América Latina– por lo menos en una parte de ella que siente una responsabilidad por las concepciones del desarrollo– se ha iniciado un replanteamiento. Este es reconocible desde inicios de los 80 en la CEPAL,[76] así como en los círculos que han sabido participar en las discusiones contemporáneas sobre la redemocratización.[77]

No cabe duda que el intento latinoamericano de reorientación de las concepciones sobre el desarrollo tiene mucho que ver con la crisis de los años 80, la "década del aprendizaje doloroso" a que hoy se refiere la CEPAL. Esta caracterización implica una revisión de modelos, como ha señalado Gerhard Drekonja-Kornat;[78] una no disponibilidad de proyectos convincentes para el desarrollo futuro;[79] y el agotamiento fácito –por diversas razones– de las estrategias anteriores de desarrollo. Ello porque hablar de estrategias de desarrollo no tiene otro significado positivo que emprender "la construcción de una sociedad con rasgos deseables".[80] ¿Se sabe hoy en América Latina cuáles podrían ser los rasgos deseables de una sociedad futura? No es necesario pertenecer al grupo de los últimos portaestandartes del marxismo para comprobar –sin ilusiones– que los

[74] *Ibid.*, p. 80 y ss.

[75] *Ibid.*, p. 64 y ss.

[76] Ver A. Gurrieri y P. Sáinz, "Is there a fair and democratic way out of the crisis?", *CEPAL Review*, 20, 1983, pp. 127-148.

[77] Entre los primeros trabajos de importancia, ver Rojas Aravena, *op. cit.*

[78] Ver *Zeitschrift fur Lateinamerika-Wien* 27/1984, dedicada al tema "Revisión de Modelos".

[79] Ver las observaciones de Martner y Faletto, libro citado en Nota 50, pp. 14, 26.

[80] Aníbal Pinto S. C., "Estilos de Desarrollo", en: Faletto y Martner, *op. cit.*, pp. 3-41, p. 35.

dos defectos centrales de la sociedad industrial occidental, el vaciamiento del "sentido" individual y colectivo[81] y el giro de cheques en blanco a futuro que difícilmente podrán ser cobrados –especialmente en lo econlógico, también en lo financiero– no pasan desapercibidos en América Latina.[82] Por esta razón, ¿es posible partir de un paradigma sólido del desarrollo en la América Latina de los años 90? Y más, aún cabe preguntarse si en vista de la situación actual de crisis tiene todavía sentido reflexionar mucho más allá del nivel del manejo de crisis.

Hay razones para pensar que la última interrogante planteada no hace justicia a una parte de los responsables. Existe una serie de trabajos recientes que da testimonios convincentes que en América Latina no prevalece la intención de renunciar a un activo debate sobre el tema del desarrollo. Más todavía, estos trabajos demuestran una disposición a elaborar rasgos deseables de una sociedad futura tanto en el marco de toda la región como a nivel de los modelos individuales nacionales.[83] Algunos elementos mencionados que parecen muy plausibles son la reducción del tamaño del Estado, mayores grados de igualdad social, incluyendo mejores modelos de distribución, apertura frente a los sistemas político y económico internacional en una orientación de mercado, mayor atención a los criterios ecológicos, implementación de estrategias de desarrollo económico en un contexto más abierto de pluralismo democrático, e intento de una nueva conexión entre el desarrollo y la integración regional.[84] Sin embargo, es imposible ignorar el carácter tentativo y provisional de estas discusiones, que por ahora se encuentran bastante alejadas de los aspectos prácticos y operacionales que podrían ayudar a una pronta concreción en el nivel de la *praxis* política. Por esta razón, es necesario reiterar que el elemento positivo que se puede mencionar actualmente dentro de las concepciones latinoamericanas sobre el desarrollo es el carácter pragmático generalizado del debate sobre las metas del desarrollo. Este pragmatismo era anteriormente desconocido en la región en sus actuales dimensiones, que tienden a generalizarse, permitiendo una discusión abierta, una transformación en el pensamiento y un cambio de rumbo.

---

[81] Sobre este tema, entre otros, Romano Guardini, *Das Ende der Neuzeit. Ein Versuch zur Orientierung. Die Macht, Versuch einer Wegweisung*, (Maguncia-Paderborn: 1980), 11ª edición.

[82] F. Mansilla no deja de reiterar una y otra vez estos aspectos.

[83] CEPAL, "La Crisis en América Latina", *Estudios e Informes de la CEPAL*, Santiago, 1985; CEPAL, "El Desarrollo de América Latina y el Caribe", *Cuadernos de la CEPAL*, 55, Santiago, 1987; CEPAL, "Hacia un Desarrollo Sostenido en América Latina y el Caribe", *Cuadernos de la CEPAL*, 61, Santiago 1989; C. Pareja y R. Pérez, *Pensar el Futuro*, (Montevideo: 1987), (CLAEH: Argumentos Nº9); R. Arocena et al., *Proyecto Uruguay 2000*, (Montevideo: 1989); F. Barahona (comp.), *Costa Rica hacia el 2000*, (Caracas: 1988); *Estudios Latinoamericanos* 2/7, dedicado a México.

[84] Ver documento de CEPAL citado en Nota 14.

Examinemos ahora el lado hindú y del Sudeste asiático. Ya hemos visto anteriormente que no ha existido un solo debate sobre el desarrollo para toda Asia o todo el Sudeste asiático. Las convicciones en materia de concepciones y de política de desarrollo de los actores se desarrollaban a nivel de los Estados nacionales, partiendo de la idea básica de dejar atrás cuanto antes el *status* colonial, reemplazándolo por un nuevo *status* independiente que debía comprender la independencia así como la igualdad de derechos en el sistema internacional. Obviamente, Occidente también influye como un modelo en el Sudeste asiático así como en partes de las élites de la India. Pero de cualquier modo, la relación con Occidente es de mayor distancia. Los asiáticos rechazan la conciencia histórica que Alan Rouquié –en una lograda referencia al caso latinoamericano– ha caracterizado como la situación al margen o al borde de Occidente.[85] Por el contrario, tiene mayor influencia la visión de los inpulsos imperialistas occidentales, incluyendo los de carácter cultural que ponen en peligro las sociedades. Esto último podría tener relación, entre otros aspectos, con la ausencia de nexos de unión (de justificación "romántica") alusivos a la común pertenencia a un "nuevo mundo", la que se encuentra en múltiples formas de expresión en las relaciones interamericanas.

A diferencia de América Latina, cuyos orígines occidentales no podían ser desmentidos ni siquiera por quienes veían el futuro del continente en la identificación con el Tercer Mundo, los asiáticos siempre tuvieron una conciencia mucho más fuerte de su no occidentalidad. A través de este elemento se trataba de mitigar políticamente los efectos de la fuerza de irradiación de la civilización occidental, a la cual los asiáticos tampoco podían sustraerse. En este sentido, la Conferencia de Bandung de 1955 no fue un evento casual. La preocupación dominante en Bandung fue la amenaza de incorporación a los círculos de atracción de las amenazantes e indeseables hegemonías de Washington y Moscú. En esa época, Nehru trataba de resistir la división del Tercer Mundo entre los dos grandes bloques.[86] Eventualmente, la idea motriz de la autodeterminación del Tercer Mundo logró por lo menos imponerse en una medida que permitió la formación del Movimiento de los No Alineados como elemento constitutivo de la política internacional. Esto no impediría que posteriormente se desvaneciera el "espíritu de Bandung", en la medida que los estadistas participantes y sus gobiernos se vieron obligados a aceptar múltiples compromisos en diferentes direcciones. Si

[85] Alain Rouquié, *Amérique Latine: Introduction à l'Extrême-Occident*, (París: 1987).
[86] Cita según Volker Matthies, *Die Blockfreien*, (Opladen: 1985), p. 23.

no consideramos los NICs o el tan condiciado *status* de NIC, es imposible evitar la conclusión que en ninguna parte del Tercer Mundo llegó a formularse un modelo de desarrollo que tuviera vitalidad propia, y una fuerza de irradiación sostenida y que fuera percibido en una cantidad significativa de países de Asia, Africa y América Latina como un paradigma alternativo de desarrollo.

Con su modelo de cuasi autarquía, la India pareció aproximarse más al ideal de la "*self-reliance*". En general, India buscó "un modelo socialista de sociedad" (Draguhn), en el cual el sector público desempeñó un rol cada vez mayor y finalmente dominante. Esta política permitió alcanzar éxitos en los ámbitos de las industrias de bienes de capital, la producción de carbón, acero, electricidad, productos químicos, etc.[87] El aumento en el ingreso nacional en los años de planificación desde 1950 triplicó la tasa de aumento entre 1900 y 1946. Mientras en el primer plan quinquenal (1951-1956) la prioridad fue la agricultura, "a partir del segundo plan los esfuerzos estatales se concentraron en primer término y principalmente en la industria".[88] El modelo hindú no logró consolidar un éxito en el largo plazo. Económicamente, adolece de un bajo nivel de productividad. Tiene una estructura productiva dual, tanto en las dimensiones sectoriales como regionales. Actualmente es afectado por la incertidumbre acerca del futuro de los mercados anteriormente socialistas, que son importantes justamente en este caso (nos referimos especialmente a los mercados de la ex-Unión Soviética. La vía soviética al desarrollo ha perdido su carácter ejemplar, sin que exista otro que tome su lugar. En el aspecto social, a pesar de los significativos y respetables esfuerzos realizados, no ha logrado acercarse a la satisfacción elemental de lo que se conoce como necesidades básicas, como ha confirmado recientemente la investigación "*Planning for the Millions*".[89] En el aspecto político, subsisten dos cuestiones fundamentales, esto es, la doble interrogante si a) será posible controlar el problema de las religiones, las castas y las etnias; y b) si será posible, en cualquier caso, mantener la actual cohesión de la Unión. La caída del Primer Ministro V. P. Singh a fines de 1990, tuvo entre sus causas su intento de implementar las recomendaciones de la llamada Comisión Mandal.[90] La unidad de la "nación cultural" hindú es amenazada por los problemas de Cachemira, Punjab, Assam y por los

[87] Ver Batra, *op. cit.*

[88] W. Draguhn, "Indien", en: Draguhn et al., *Politisches Lexikon Asien, Australien, Pazifik*, (Munich: 1989), 2ª edición, pp. 93-112, 107.

[89] Anand Sarup y Sulabra Brahme, *Planning for the Millions*, (Nueva Delhi: 1990).

[90] Detalles de las recomendaciones de la Comisión en: E. Chandran, *Reservations for O.B.Cs*, (Nueva Delhi: 1990), Informe Comisión Mandal.

disturbios regionales en Goa, Belgaum y Sikkim. Todo esto comprueba que los problemas de "construcción del Estado" y de la nación mantienen actualidad y no están solucionados.

En realidad, lo que está en juego es más amplio. Comprende el modelo de desarrollo como un todo, el cual apenas tiene la capacidad de resolver los problemas y cumplir las tareas de la modernización, la conservación de la identidad con un mínimo de nivel de vida para todos dentro de un respeto a la estructura federativa de la Unión y en un marco de gobernabilidad desde el centro de la organización estatal. En la terminología del desarrollo político, la India requeriría un camino de desarrollo integral sobre la base de conceptos del desarrollo también integrales, asegurando simultáneamente su capacidad de implementación gubernamental. Estas condiciones presuponen un cambio radical en las concepciones políticas, como el que de hecho vienen propagando durante bastante tiempo intelectuales hindúes.[91] Es significativo que un intelectual inquieto como Rajni Kothari forme parte de la Comisión Nacional de Planificación. También lo es que se parta en el 8° plan quinquenal (1990-1995) de un "modelo alternativo de desarrollo" que llama abiertamente a una mayor justicia social.[92] Esto indica que las metas del desarrollo hasta ahora buscadas se encuentran disponibles, cabiendo preguntarse si hacia el futuro se perfila un nuevo modelo de desarrollo. También podría ser que –al igual que en otros países– se trata del tanteo de una revisión del modelo, sin que para ello se cuente con nuevos paradigmas.[93] En la literatura alemana sobre la India se encuentra ocasionalmente la afirmación que los problemas del país solamente se pueden solucionar mediante una "gran coalición".[94] Ello subraya una vez más que políticamente ya no es posible mantener el rumbo que se ha venido siguiendo. Sea como fuere, la India ha llegado a los límites de su concepción tradicional del desarrollo.

No puede decirse lo mismo de los países del Sudeste asiático agrupados en ASEAN. Aquí estamos en presencia de modelos exitosos de planificación e implementación del desarrollo. Esta afirmación se basa en indicadores externos como el crecimiento del producto, las tasas de inversión, la estabilidad relativa de los valores monetarios, expectativas

[91] Ver la influyente obra de Rajni Kothari, *Rethinking Development: In Search of Human Alternatives*, (Nueva Delhi: 1988); *Politics and the People: In Search of a Humane India*, (Nueva Delhi: 1989), 2 vols.

[92] Government of India, Panning Commission, *Towards Social Transformation: Approach to the 8th 5 Year Plan 1990-95*.

[93] Ver las interrogantes en Klaus Voll, "Focus India: Prospects for Development", *Vierteljahresberichte*, 110, 1989, pp. 327-330.

[94] D. Rothermund, Indien 1990, *Asien*, 35, 1990, pp. 5-12, esp. 12.

de vida y nivel de la pobreza absoluta, etc. También considera el rango y el prestigio en el entorno internacional, llegando hasta Europa y América del Norte.[95] En 1988, la tasa real de crecimiento del producto bruto alcanzó 8,7% en Malasia, 11% en Tailandia y en Singapur. Filipinas –un país en fase de crisis– logró situarse en un 6,4% e incluso Indonesia –todavía una economía predominantemente agraria– alcanzó un 3,6%.[96] El mismo año, las tasas de inversión son de 37,4% en Malasia, 25,8% en Tailandia, y 36,6% en Singapur. En Filipinas la tasa correspondiente es de sólo 17,9% (no hay datos para Indonesia). En conjunto, los datos indican –hablando gráficamente– que las naves parecen enfiladas en el rumbo correcto. Pareciera que no hay justificación para una revisión del modelo. Tailandia y Malasia están en la etapa de alcanzar el *status* de NICs. Singapur está varios pasos por delante. Su concepción de desarrollo –tenazmente mantenida– de una "*global city*"[97] que apunta a una interdependencia completa con el entorno internacional (... para una "*global city*", el "*hinterland*" es el mundo (Rajaratnam)), se orienta a desarrollar una sociedad moderna, postindustrial, centrada en los servicios. Solamente los más progresistas entre los Estados industriales occidentales están alcanzando esta etapa. En el caso de Singapur se trata de un "*management of success*"[98] o sea, de la continuación de una concepción ya probada, que a juicio de sus defensores seguramente está abierta a mejoras, pero que en general no requiere una revisión sustancial. Este punto de vista es básicamente aplicable a otros Estados miembros del grupo de ASEAN. Ya se había hecho referencia a las preocupaciones centrales de Nehru en la conferencia de Bandung. Como ya se señalara en la sección 5, siempre ha sido una característica del pensamiento asiático acerca del desarrollo que la situación política de cada país o del contexto regional se consideran pragmáticamente como componentes de las estrategias y concepciones del desarrollo. Esto ocurre en forma prácticamente continua en un trasfondo de conciencia del potencial histórico y cultural asiático, el que no se trata de separar de la modernidad global de nuestro tiempo, pero que se quiere con todo rescatar en calidad de legado conocido y apreciado. Como ha dicho Magnis-Suseno, "la modernidad asume el carácter de un destino justamente en la medida en

[95] Ver M. Mols "Comunidad Europea-ASEAN: un modelo de cooperación interregional?", *Estudios Internacionales*, 92, octubre-diciembre 1990, pp. 424-443.

[96] Datos de *Far Eastern Economic Review*, *Asia 1990*, Hong Kong 1989.

[97] Concepto presentado (¿por primera vez?) por S. Rajaratnam, ex-Canciller de Singapur; ver Chan Heng Chee y Obaid ul Haq (eds.), *S. Rajaratnam*, (Singapur y Nueva York: 1987), especialmente p. 223 y ss.

[98] Ver K. S. Sandhuy P. Wheatley, *Management of Success: The Moulding of Modern Singapore*, (Singapur: 1989).

que ya no resulta posible separarse completamente de ella".[99] Esta constatación de modo alguno obsta a que en Indonesia se busque muy conscientemente un modelo de Estado y de desarrollo que combina elementos típicamente javaneses de una ética de la armonía con el ordenamiento de una "democracia de *'Pancasila'*",[100] lo que da por resultado un sistema y una ideología con rasgos marcadamente individuales.

En Tailandia se ha propugnado un "enfoque pragmático no ideológico",[101] sin dejar empero dudas en cuanto a que se trata de "asimilar las tensiones y desafíos del mundo moderno en este país a través de valores y normas tradicionales y por medio de instituciones y procesos tradicionales".[102] Esto no significa otra cosa que una preferencia por un Estado viable, dotado de una capacidad de funcionamiento que no debe evaluarse mediante la referencia unilateral a los criterios occidentales de desarrollo, gobierno y participación.[103] En el caso de Malasia, la representación de estos problemas es un poco distinta. Existe conciencia de la pertenencia a las sociedades "nuevas",[104] lo que implica que el problema central del país es, en la etapa actual, el del "*nation building*". En consideración a las condiciones especialmente marcadas de fragmentación étnica y geográfica, Malasia no pudo simplemente seguir un modelo de modernidad global como Singapur, o un modelo de crecimiento inserto en las tradiciones propias, como Tailandia. Era necesario buscar un camino que uniera un compromiso económico y político entre los distintos grupos del pueblo con criterios de resultado que pudieran ser exhibidos a nivel de la comunidad nacional. Cualquiera se la evaluación de la Nueva Política Económica implementada con mano de hierro desde 1971, desde el punto de vista de su justicia social y política[105] es probable que Malasia alcance el ansiado *status* de NIC antes del fin del siglo XX. Si ello ocurre, será necesario valorar el alto grado de "estabilidad política y de mantención de la autoridad",[106] así como la conservación de un

[99] F. von Magnis-Suseno, *Neve Schwingen fur Garuda. Indonesien zwischen Tradition und Moderne*, (Munich: 1989), p. 26 y ss.

[100] "*Pancasila*" = cinco elementos de la convivencia socio-política, que en Indonesia tienen rango constitucional: nacionalismo, humanismo, democracia, justicia social, creencia en un Dios.

[101] Sonsakdi Xuto, conclusión de *Government and Politics of Thailand*, (Singapur: 1987), p. 212.

[102] *Ibid.*, p. xi.

[103] Ver Likhit Dhiravegin, *Thai Politics: Selected Aspects of Development and Change*, (Bangkok: 1985), pp. 251 y ss. 332 y ss.

[104] Z. H. Ahmad (ed.), *Government and Politics of Malaysia*, (Singapur: 1987).

[105] Existe una amplia literatura que desarrolla el debate a alto nivel; ver, por ejemplo, K.S. Jomo, *Beyond 1990*, (Kuala Lumpur: 1989); Dato Kok Wee Kiat et al., *The Malaysian Challenges in the 1990s*, (Petaling Jaya: 1990).

[106] Ahmad, *op. cit.*, p. 161.

margen razonable de espacio de maniobra en el ámbito de la política exterior. Frente a estos logros se aprecia la real dimensión de una política que en último término convierte a la mitad de la población –los chinos, los hindúes y los nativos no malayos– en ciudadanos de segunda clase, y que a lo anterior agrega los efectos de una política de islamización relativamente agresiva.

8. La necesidad de enmiendas en los "países exitosos" del Sudeste asiático.

La pregunta que se aborda en esta sección se refiere a la justificación de la continuidad vs. la introducción de ajustes y cambios en las estrategias de desarrollo implementadas en el Sudeste asiático. Si se requieren cambios, ¿cuáles serían estos? Planteado de otro modo –con más modestia–, ¿dónde están los costos de los caminos de desarrollo que se han insinuado?

Para comenzar con Singapur: el modelo de la "*global city*" podría, bajo las condiciones imperantes en el marco político, rebajarse a una fórmula programática. En lo interno, Singapur ha pagado un precio relativamente caro por el modelo que ha conducido al éxito. El sistema político es de diseño paternalista-autoritario y no ofrece respuestas suficientes a las necesidades de participación de los estratos medios y superiores que se sienten más responsables de sus propios destinos. El hecho que cada vez más miembros de estos estratos simplemente emigren debería mover a reflexión. En no pocos casos, el "hombre de la calle" se viene quejando (por años) en conversaciones personales del estado de sujeción en que se le mantiene. El grupo político dirigente no ha dejado de percibir que bajo la superficie lisa del modelo meritocrático hay un proceso de fermentación. La respuesta ha consistido en intentos de lograr consensos alternativos por medio de consultas más amplias al electorado. No obstante, es necesario esperar para saber si se trata de algo más que medidas tácticas adoptadas con criterios pragmáticos.[107] Por otra parte, los recursos de una ciudad-Estado de menos de 3 millones de habitantes no son suficientes para lograr la capacidad de innovación tecnológica (por ejemplo, en los campos de la industria electrónica y de computación, de instrumentos de precisión, de abastecimientos para la explotación petrolera...)[108] que supone la modernidad a que se aspira.

[107] Sandhu y Whaetley, *op. cit.*, pp. 1067-1106, 1085.
[108] M. Pohl, "Singapur", en: Draguhn et al., *op. cit.*, pp. 262-273.

El éxito de Singapur está y se mantendrá unido a una fuerte y permanente afluencia de capital y especialistas extranjeros. Esto crea un factor de vulnerabilidad en la medida que en Malasia, Tailandia y sobre todo también en Taiwán, Corea del Sur y Hong Kong existen serios competidores actuales o potenciales que constituyen alternativas de inversión y de producción.

Además, Singapur depende de la mantención de la apertura en los mercados mundiales y de una economía mundial que continúe prosperando aceptablemente. Obviamente, la élite política del país tiene conciencia de los peligros asociados con estos factores. No es casual en este contexto que exista una censura de prensa más o menos abierta que afecta también a la prensa extranjera (incluyendo restricciones y aún prohibiciones a revistas como *Far Eastern Economic Review* o *Asia Week*). Las debilidades del modelo no son susceptibles de un debate público, menos aun en los medios de comunicación. En la medida que existe un debate político, éste se encuentra limitado al ámbito académico. La idea general es que en la historia de éxitos continuos del Singapur moderno no debe haber intromisiones significativas del exterior,[109] puesto que si así fuera el modelo rápidamente perdería dinamismo y, por ende, credibilidad. Si ya no fuera posible asegurar la evolución exitosa de la economía, se desmoronaría lo que Ezra F. Vogel ha caracterizado como la "ingeniería de identidad social" de Singapur.[110] En la medida que fuera posible hacer de ASEAN una comunidad efectiva de integración, algunos de los factores de debilidad a que se ha hecho referencia podrían desaparecer a largo plazo. No obstante, por ahora una perspectiva de este tipo no está a la vista, aún cuando ocasionalmente Singapur es justamente el origen de algunos impulsos en esa dirección.

Algunas de estas observaciones son válidas –al menos en cuanto a tendencias generales– para el gigante de la región, Indonesia. Se ha tratado de resolver el problema del "*nation building*" por medio de la cuasi-"javanización" del país (aspecto cultural) y por medio de la concentración del poder en una delgadísima capa dirigente de carácter militar-tecnocrático. La élite política es similar a la "familia revolucionaria" de México en su estructura, en su capacidad de imponer obligaciones y en los resultados que obtiene. También hay un paralelo con México en el sistema semiautoritario, que demuestra la capacidad de adaptarse de manera más o menos flexible a nuevas situaciones. El hecho que también en este país exista una trayectoria que ya alcanza 25 años de la exitosa

[109] Este punto de vista es reiterado por Rajaratnam, *op. cit.*

[110] Ezra Vogel, "A little dragon tamed", en: Sandhu y Wheatley, *op. cit.*, pp. 1049-1066, especialmente p. 1055 y ss.

fórmula de "desarrollo = alta estabilidad política + crecimiento económico",[111] la que se ha mantenido de manera más o menos consistente, tiene que ver con logros indiscutibles en la esfera del desarrollo que han alcanzado a la mayoría de la población.[112] Esta población se caracteriza por aceptar grandes sacrificios,[113] bajo el mando de una dirección política que ha tenido continuidad. Otro factor ha sido la asistencia externa, que se ha manifestado a través de inversiones y de ayuda para el desarrollo. Este elemento no ha favorecido precisamente el espíritu de autonomía, de surgir sobre la base de los recursos propios, proclamado en su época en la ciudad indonesia de Bandung. En el primer Plan Quinquenal, 1969-74, casi 50% de los recursos destinados al desarrollo fueron de origen externo.[114] Posteriormente, esta proporción extremadamente alta ha bajado. No obstante, el problema "ayuda externa versus autonomía" (Suryadinata) persiste en un país que atribuye máxima importancia a la independencia. La factibilidad de continuar el camino de desarrollo caracterizado como "Nuevo Orden" depende de diversas circunstancias. Pareciera que el conjunto de 12 paquetes de medidas de desvinculación y privatización que se viene implementando desde 1983 tuviera efectos económicos importantes.[115] El país se ha dispuesto a reducir considerablemente la dependencia del petróleo, sus derivados y el gas. La conciencia pública ha asimilado la noción de la necesidad de mejorar la distribución del producto. Paralelamente se lleva adelante una política exterior más activa. La sucesión presidencial en 1993 será un hito relevante para decidir si hacia el futuro estas tendencias se consolidarán, configurando una trayectoria de continuidad y estabilidad. En cualquier caso, es importante observar que el Presidente Suharto y la élite dirigente militar que lo apoya no han dejado dudas –en el contexto de amplias disputas sobre una apertura del sistema– que nada debe hacer peligrar la estabilidad prevaleciente y la ideología concomitante de la democracia de "*Pancasila*".[116] De este modo, una parte del debate sobre la política y el desarrollo futuros se sustrae a la participación pública.

Esto es diferente en Tailandia y Malasia. En ambos países no sólo impera una medida palpable de libertad de prensa. También se da una

[111] L. Suryadinata, "Indonesia under the New Order", L. Suryadinata y Sharon Siddique (eds.), *Trends in Indonesia II*, (Singapur: 1981), pp. 3-51, 3.

[112] Ver Sjahrir, "The Indonesian economy facing the 1990s" en: ISEAS (ed.), *Southeast Asian Affairs 1990*, (Singapur: 1990), pp. 117-131, especialmente p. 121, Cuadro 3.

[113] Debo esta observación a Rudiger Machetzki, comunicación oral, Berlín, 19 de octubre 1990.

[114] Suryadinata, *op. cit.*, p. 8 y ss.

[115] Detalles en: Sjahrir, *op. cit.*, p. 122 y ss.

[116] Ngandani, "Towards greater matirity in Indonesia?", ISEAS, *Southeast Asian Affairs 1990*, pp. 103-116.

serie de iniciativas provenientes de los medios universitarios y de los centros de investigación ("*think tanks*"), que en alguna medida influyen en los planes nacionales de desarrollo, y contribuyen en parte a crear un clima abierto y crítico de discusión sobre los temas del desarrollo. En Tailandia, personalidades como Chai Anan Samudavanija, Likhit Diravegin o Somsakdi Xuto no vacilan en intervenir en las discusiones públicas. Universidades como Chulalongkorn, Thammasat y el "*National Institute of Development Administration*" (NIDA), mantienen vivo el debate público en cuestiones de la política de desarrollo. Aunque estos roles no alcanzan la gravitación de actores similares en la India o en Filipinas (donde la Universidad de Filipinas y el "*Center for Research and Communication*", entidad cercana a la Iglesia Católica, tienen una tradición de contribuciones en el tema,[117] existe una influencia al nivel de la *praxis* de la planificación del desarrollo. Las líneas matrices del 7° plan tailandés, incluyendo, entre otros elementos, ajustes en la distribución del ingreso, mayor protección ambiental, un impulso decisivo al desarrollo rural, son consecuencias unívocas de discusiones previas.[118]

En forma similar, se observa en Malasia un debate sobre desarrollo que involucra efectivamente a la colectividad, en el que existe una significativa disposición a participar porque los actores son en buena medida los voceros o los institutos de investigación asociados con los grandes grupos étnico-culturales. Sin embargo, la calidad del debate en estos dos países no debe ocultar el problema básico de la debilidad de largo plazo de los modelos basados en el crecimiento, que apuntan a alcanzar la condición de NIC. Los problemas concomitantes o consecuenciales de este proceso cancelan las ganancias obtenidas y, en general –recordemos lo expresado acerca del caso latinoamericano–, jamás está en condiciones de definir por sí mismo los rasgos deseables de una sociedad futura. En el curso de entrevistas de investigación en Tailandia se suele oír pronunciamientos del tipo "no tenemos complejos de inferioridad frente al campo internacional". Esta actitud es comprensible en el contexto de los indiscutibles éxitos en el ámbito del desarrollo. No obstante, la agresiva explotación capitalista de los recursos del país ha llevado a éste al borde de la ruina ecológica. Bangkok es un monstruo donde la limitada calidad de vida ya no es tema de discusión para la mayoría de los habitantes. Por otra parte, en Bangkok y en la región central los ingresos *per capita* son de ocho a mueve veces los que se

[117] De alto interés es Bernardo Villegas et al., *The Philippines at the Crossroads*, (Quezon City: 1986).

[118] Detalles en *Development News Bulletin* 5 # 8, agosto 1990, Bangkok.

obtienen en la extensa región Noreste.[119] Por último, hay que considerar los logros socio-económicos de una minoría que en ningún caso supera el 20% de la población nacional.[120] La dependencia tecnológica frente al exterior es prácticamente total. Muchos de estos puntos de crítica valen también en el caso de Malasia. En este país, la política –mantenida con tenacidad– de lograr una mejora visible del *status* económico y político de la población malaya, incluyendo medidas tendientes a una integración étnico-cultural forzada, tiene el efecto de largo plazo de alinear justamente a la minoría que ha sobrellevado de modo más visible el modelo de crecimiento que ha regido históricamente.

Aunque el intento de lograr un equilibrio entre malayos, chinos y otros grupos tiene sentido, el conjunto de las minorías –que en total representa una mayoría del 53% de la población–[121] no puede ver un camino deseable para su propio futuro a través de las políticas establecidas, en la medida que éstas apuntan a la nivelación y aún a la pérdida de la propia identidad. Tanto aquí como en el caso de Tailandia tiene que llegar a producirse una revisión del modelo, que debería tener como resultado construir algo así como una sociedad justa para todos, por lo menos una sociedad que elimine más enérgicamente las discriminaciones hasta ahora practicadas. La literatura pertinente (que se encuentra en las notas) contiene proposiciones esenciales en este sentido, pero está por verse qué propuestas pueden tener apoyo mayoritario e implementarse políticamente. Los modelos de crecimiento y un desarrollismo practicado con éxito constituyen experiencias que desplazan la percepción de la urgencia de formular alternativas entre los agentes de decisión política y normalmente también entre las élites económicas. Este es el problema común de Tailandia, Malasia y Singapur. Podría también llegar a ser el problema de Indonesia. En este punto está la oportunidad de tener una discusión sobre el desarrollo a partir de fundamentos éticos y/o filosóficos. En Tailandia ya existen elementos de este tipo, planteados desde una perspectiva budista.[122] El tema tampoco es desconocido en Singapur, donde surge en el contexto de la interrogante acerca del ámbito de validez de los valores confucionados. También juega un papel importante en la autoreflexión del Islam acerca de su función en un mundo

[119] Thailand Development Research Institute Foundation, Thailand Economic Information Kit, mayo 1990.

[120] Jurgen Ruland, comunicación oral, Berlín, 19 de octubre 1990, y su artículo "Politischer and sozialer Wandel in Thailand", *apuz* B 44/89, pp. 3-16.

[121] Ver G. Reinknecht, "Malaysia", en: Draguhn et al., pp. 199-210.

[122] Ver S. Sivaraksa, *A Buddhist Vision for Renewing Society* Bangkok 1986, y *Siam in Crisis*, (Bangkok: 1990), 2ª edición.

cambiado y más moderno en el Sudeste asiático.[123] Y tiene, por supuesto, un lugar tradicional en la doctrina social de la Iglesia Católica, que tiene una audiencia que no se limita a Filipinas, sino que se extiende a otros países del Sudeste asiático como Indonesia y Tailandia. El sistema educacional católico, que alcanza hasta el nivel universitario, refuerza esta influencia (parecida es la situación de las iglesias protestantes en el Sudeste asiático).

9. Observación final: el desarrollo y la naturaleza de los sistemas políticos.

Aquí no se trata de "poner notas" sino de comprender dos regiones en el contexto de situaciones históricas y culturales de manera adecuada para los fines de una comparación que pueda tener sentido. Bajo esta expresa reserva, el Sudeste asiático de los Estados de ASEAN (salvo Filipinas) y también la India exhiben, a primera vista, resultados más positivos que América Latina. El Sudeste asiático es una región de crecimiento, que goza de aceptación internacional, que en lo esencial ha asegurado la estabilidad política interna, donde los gobiernos tienen capacidad de acción. Estas afirmaciones no se pueden hacer en la mayoría de los países latinoamericanos. Por esta razón, la reputación de la región ha sido considerablemente afectada. Lo propio ha sucedido con la conciencia de la mayoría de los latinoamericanos. Pareciera que América Latina hubiera dejado de ser un continente de la esperanza o un continente del futuro.

Una segunda mirada a ambas regiones comienza a cambiar este cuadro. Es cierto que la integración nacional en no pocos países latinoamericanos es todavía muy débil (lo que, con excepción de México, puede decirse, por ejemplo, de los países en que hay altas proporciones de población indígenas). Sin embargo, en general el problema del "*nation building*" ha sido más satisfactoriamente resuelto en América Latina que en el Sudeste asiático o la India. La misma historia independiente tanto más larga contribuye a esto. También Latinoamérica sufre a raíz de los contrastes de cultura, civilización, raza y –en un caso (Guatemala)– de religión. Sin embargo, la magnitud de las rupturas y alineaciones producidas por estos factores parece ser algo mayor en los países asiáticos que hemos considerado. Si bien en lo esencial merecen respeto las vías a través de las cuales estas naciones y sus gobiernos han procurado enfrentar estos problemas, ellos siguen generando fuertes presiones en Indo-

[123] Taufik Abdullah y Sharon Siddique (eds.), *Islam and Society in Southeast Asia*, (Singapur: 1986).

nesia, Malasia, Tailandia, Filipinas y la India, etc. No se divisan tendencias significativas de alivio de estas presiones a mediano plazo, ni siquiera a largo plazo. En el Sudeste asiático en ningún momento se pasó por alto el imperativo de la gobernabilidad; al mismo tiempo se comprendió que la gobernabilidad es parte integrante del problema del desarrollo. Junto con esto se reconoció que un entorno internacional favorable constituye una fuente de oportunidades para los países (este juicio no se puede hacer en forma tan general en el caso de la India). En este contexto, la capacidad de acción –especialmente la capacidad de accción para realizar una política de desarrollo activa– es una meta que se cree poder mantener a través del tiempo. La pregunta es por cuánto tiempo. En este punto preciso comienzan los problemas que dividen a Asia y América Latina. Una tercera mirada a las dos regiones revela que en ambas han aparecido considerables distorsiones y obstáculos para el desarrollo cuando una y otra vez se ha sucumbido a la tentación de sacrificar una concepción integral del desarrollo a la prioridad de lo económico. Un ejemplo reciente asiático de concepción integral ha sido planteado por el politólogo indonesio Yusuf Wanandi.[124] Formulaciones del mismo tenor pueden encontrarse en cualquier discurso inaugural de un presidente latinoamericano. Una concepción integral significa aquí aquella que "se refiere simultáneamente a todo el espectro de la vida – económica, política, social y cultural". Según Wanandi, este tipo de enfoque ha sido omitido con demasiada frecuencia porque se esperaba obtener mayores grados de legitimidad para los gobiernos a través de los logros económicos. De este modo, por lo general se producía lo que justamente se trataba de evitar: la degradación de la importancia del desarrollo político y social como dimensiones capaces de corregir las distorsiones del desarrollo económico. Los intentos de tratar los problemas distributivos y ecológicos del desarrollo en una perspectiva más política –tanto en el Sudeste asiático como en otros lugares– revelan que se trata de un tema absolutamente crucial.

Sería equivocado decir que en el Sudeste asiático y la India, tal como en América Latina, habría una falta de desarrollo conceptual en materia política y especialmente de desarrollo político. No obstante, en ambas regiones llama la atención que está prácticamente ausente lo que en Alemania se denominaría la "política del orden", o sea, la concentración propuesta por Walter Eucken, Franz Boehm y Alfred Mueller-Armack en una concepción acerca del estilo de la forma históricamente adecuada de convivencia humana en un determinado contexto, mucho más allá del

[124] Wanandi, *op. cit.* allí mismo la cita siguiente, p. 145.

ordenamiento económico.[125] Es cierto que hay algunos avances en la dirección señalada, por ejemplo en el concepto de "estilos de desarrollo" presentado en los años 70 por Oscar Varsavsky[126] o en lo que Vrajendra Raj Mehta denominara "perspectiva integralista-pluralista"[127] y posteriormente "teoría de las totalidades".[128] Es casual que estos trabajos tengan su origen justamente en los años 70, un tiempo en el que había mucho más disposición que hoy a buscar formas deseables de convivencia humana sobre la base de reflexiones fundamentales acerca de la naturaleza del hombre y de sus posibilidades históricas y antropológicas. Podría ser que, a la luz de esta situación, nuestros llamados a la revisión de modelos no estén dando en el blanco. Podría ser más apropiada la alternativa de "diseño de un modelo". Esta alternativa conduciría muy rápidamente al resultado que las dos regiones requieren el diseño de nuevo modelos derivados de principios de políticas referidas al orden, sobre la base de los potenciales culturales de cada una.

Al proseguir el examen se encuentra, por último, una clara superioridad latinoamericana, que ha sido insinuada en diversos pasajes del texto. El pensamiento y la acción latinoamericana en el campo del desarrollo desde comienzos de los años 80 tiene lugar en un clima de autoreflexión democrática tanto intelectual como de praxis política. La intensidad y el impacto público de este fenómeno supera lo conocido en el Sudeste asiático.[129] Por esta razón, Seiji Naya, Suby Roy y Pearl Imada escriben que "América Latina ha experimentado una tendencia más clara a la democratización que Asia".[130] Sin desmerecer las contribuciones de los autores asiáticos citados, es preciso reconocer que en Asia la política transcurre mucho menos que en América Latina en forma pública y con transparencia crítica. Si bien por la naturaleza de las cosas esto facilita la concepción e implementación de políticas sectoriales de desarrollo, el aspecto político del desarrollo tiende a reducirse, cristalizándose en un mero mecanismo de garantía de la estabilidad gubernamental. Wanandi

---

[125] Obra representativa: Alfred Muller-Armack, *Genealogie der Sozialen Marktwirtschaft*, 2ª edición, 1981, especialmente los tres trabajos de 1973 en p. 167 y ss.

[126] Oscar Varsavsky, *Marco histórico constructivo para estudios sociales, proyectos nacionales y sus estrategias*, (Buenos Aires: 1975). Ver el comentario de A. Pinto, "Estilos de desarrollo", en: Faletto y Martner, *op. cit.*, p. 35.

[127] Vrajendra Raj Mehta, *Beyond Marxism: Towards an Alternative Perspective*, (Nueva Delhi: 1978), p. 17.

[128] Ver libro citado en Nota 36, p. 205 y ss.

[129] Algunos enfoques politológicos acerca de la democracia en Asia: Larry Diamond et al. (eds.), *Democracy in Developing Countries-Asia*, (Boulder: 1989). También el escéptico ensayo de Nathan Keyfitz, "The Asian road to democracy", *Society*, 1/26, 1988, pp. 71-76.

[130] Seiji Naya et al., "Introducción", en: S. Naya et al., *op. cit.*, pp. 3-12, 11.

ha escrito sobre Indonesia: "las clases medias emergentes ya no quedan satisfechas con meros desarrollos físicos y materiales. Ellas demandan una calidad de vida más alta, lo que entre otros elementos significa más derechos políticos, mayor participación en la formulación de políticas de desarrollo, así como garantías legales".[131] El autor alude aquí a un fenómeno que también se puede observar en los países vecinos. Las élites políticas incluso reaccionan, en forma más vacilante (Singapur) o decidida (Tailandia), en la medida que se ofrecen pasos para la apertura de los sistemas que anteriormente se consideraban "tabú". Esto trae a la memoria la frase de Gorbachov: la vida castiga a quienes llegan atrasados. En una comparación como la que hemos hecho no se puede ignorar que América Latina está más adelante, es más moderna en cuestiones esenciales de los sistemas y de la cultura política. Es, por así decirlo, más occidental.[132] En este contexto, la occidentalidad no es un valor absoluto en sí mismo, sino: a) una cultura y una civilización de la cual Asia –junto con luchar por su propia identidad– no querría ni podría aislarse, y de la cual nosotros, los politólogos, suponemos que b) tiene más que ofrecer en términos de desarrollo político que la "dominación burocrático-autoritaria", por ejemplo, un compromiso susceptible de producir consenso entre el crecimiento económico, la justicia distributiva y la participación.[133]

Cabe preguntarse, en este sentido, si América Latina dispone de mayores potencialidades de acción que los que sus propios dirigentes están dispuestos a reconocer. En septiembre de 1990, *Far Eastern Economic Review* presentó una portada y un artículo principal que recordaba la necesidad de evitar el error de no considerar a América Latina debido a su actual situación de crisis.[134] Esta observación debería mover a la reflexión.

---

[131] Wanandi, *op. cit.*, p. 145.

[132] Entre todos los libros aquí mencionados destacamos D. Nohlen y Aldo Solari (comps.), *Reforma Política y Consolidación Democrática*, (Caracas: 1988).

[133] Ver las conclusiones de John W. Sloan, "The policy capabilities of democratic regimes in Latin America", *Latin American Research Review*, XXIV/2, 1989, pp. 113-126.

[134] *Far Eastern Economic Review*, 13 de septiembre 1990.

América Latina y el Sudeste asiático: contrastes y paralelos en la aceptación internacional de la cooperación e integración a nivel subregional.

Manfred Mols

Todo actor que pretenda desempeñar un papel de cierta significación en la política internacional contemporánea –más allá del reconocimiento formal (jurídico) de su presencia–, depende de la aceptación de los actores en el campo internacional. Partimos de la premisa de una cierta analogía entre la aceptación de Estados por parte de terceros y de comunidades regionales como las que encontramos en América Latina y el Sudeste asiático. Es obvio que esta analogía no nos permite responder todas las preguntas planteadas por las posiciones internacionales de estos regionalismos. La principal limitación es la siguiente: la aceptación, elemento vital de todo orden internacional, es prácticamente constitutiva para la existencia de los Estados; en cambio, para las regiones y los regionalismos tiene un significado más relativo, lo que se debe a la naturaleza más limitada de los fines y a la legitimación funcional más reducida de las entidades regionales.

1. Introducción.

Conocemos el término "Estado" desde el Renacimiento italiano.[1] No se trata de excluir las formas premodernas de orden político como la *polis*

[1] Josef Isensee et al., "Estado", en: *Staatslexikon der GorresGesellschaft*, Vol. 5, (Friburgo: 1989), pp. 133-170. Ver Heinrich Mitteis, *Der Staat des hohen Mittelalters*, (Weimar: 1968).

griega, la *civitas* romana o, fuera de Europa, los sistemas de federación parateocráticos de la América indiana o los sistemas comerciales y de alianza como Srivijaya o Malaca en el Sudeste asiático.[2] No obstante, reservamos el término al período moderno en cuanto se trata que éste no se refiera a cualquier forma de dominación política y, por el contrario, se pretende que tenga elementos estructurales demostrables e históricamente efectivos. Se trata de un proceso que tuvo lugar esencialmente en el siglo XVIII en países como Francia, Holanda, Suecia, Rusia, Italia e Inglaterra.

Pero no nos interesa la teoría del Estado por sí misma; estamos abocados a un tema crucial de la estructura actual de las relaciones internacionales. No se trata, por consiguiente, de intentar una enumeración (ni siquiera aproximada) de los elementos del Estado, sino, siguiendo la importante tesis de Gerhard, consideramos que "ninguna cuestión tuvo mayor influencia en la centralización del Estado en proceso de formación y en la profesionalización de sus funcionarios, que la política exterior. A los conceptos claves de "razón de Estado" y "soberanía" corresponden otros conceptos claves, los de "sistema europeo de Estados" y "equilibrio de poderes", los que surgieron a fines del siglo XVIII".[3] La existencia del Estado se encuentra ligada a un entorno internacional formado por otros Estados. Un Estado concreto existe cuando es reconocido por otros como una unidad de dominación territorial que existe por sí misma y es soberana. El concepto de razón de Estado se refiere a la capacidad de éste (por medio del gobierno) para articular sus intereses existenciales según criterios susceptibles de ser determinados y de acuerdo a las circunstancias, aún sin considerar intereses "sociales" particulares. Ello es particularmente válido en el ámbito externo. La soberanía destaca la supraordenación formal del poder estatal en el territorio propio. La "exclusividad del ordenamiento de las competencias propias"[4] tiene una dimensión interna y otra externa. El desarrollo de la soberanía en el ámbito interno ha significado en la práctica la exclusión de la competencia de otras corporaciones territoriales y de otras concepciones de orden. Según Vattel, tenía soberanía externa toda nación que se autogobierna de cualquier forma independiente de cualquier poder extranjero.[5] La soberanía es, en primer término, un concepto del derecho

[2] Donald Mc Cloud, *System and Process in Southeast Asia: The Evolution of a Region*, (Boulder: 1986).

[3] Dietrich Gerhard, *Das Abendland. Ursprung und Gegenbild unserer Zeit*, (Wurzburg: 1985), p. 187.

[4] Horst Dreier, "Soberanía", en: *Staatslexikon...*, *op. cit.*, Nota 1, Vol. 4, pp. 1202-1209.

[5] Dreier, *loc. cit.*

internacional y la teoría política. En cambio, la idea de igualdad real de los Estados no pasa de ser una ficción sin sustentación histórica. El concierto de potencias que se inicia aproximadamente con la Paz de Westfalia, que alcanza su pleno desarrollo en el siglo XIX (y que sigue encontrándose como un ideal de ordenamiento de las relaciones internacionales hasta la discusión actual sobre el nuevo orden mundial),[6] implica la idea de un orden basado en un sistema de reglas que tienen vigencia gracias al poder de algunos Estados que les prestan su apoyo. "La institución del equilibrio de poderes"[7] no se limita a establecer "la medida y las limitaciones de la política exterior".[8] La comunidad de Estados y especialmente ciertos Estados claves constituyeron el equilibrio o concierto; prestando o denegando el reconocimiento esperado, sin el cual el Estado y la soberanía resultan inconcebibles.

El reconocimiento de un Estado no es, por supuesto, suficiente para fundar su existencia,[9] pero ésta carece de sentido sin la aceptación internacional de otros Estados, especialmente de aquéllos más influyentes en la configuración estructural del sistema internacional y de sus normas.

Lo anterior nos lleva a afirmar que si la integración y cooperación regionales, así como la concertación política, han de ser algo más que medios para estrechar relaciones políticas, económicas y a veces culturales, el regionalismo debe orientarse hacia terceros en el sistema internacional. En este nivel, el problema de la aceptación externa tiene un papel absolutamente constitutivo.

Los criterios relevantes son, a nuestro juicio, los siguientes. Se trata, en primer lugar, de lograr una atención internacional que ninguno de los Estados podría obtener por sí solo. Segundo, por lo general los esfuerzos de integración y cooperación buscan conservar o (mejor aún) elevar el *status* propio en el entorno internacional, y especialmente frente a las potencias más influyentes (incluyendo las hegemónicas). Una tercera consideración es el logro de transferencias de recursos (especialmente entre los Estados y regímenes del Tercer Mundo), las que comprenden inversiones, asistencia financiera, etc., cuyos beneficiarios principales seguramente serán los Estados que no están en condiciones de lograr tales prestaciones por sí solos. En cuarto lugar, en la medida que preva-

[6] Jeffrey Bergner, *The New Superpowers. Germany, Japan, the U.S. and the New World Order*, (Nueva York: 1991); Henry Kissinger, *Die Sechs Saulen der Weltordnung*, (Berlin: 1992).

[7] Hedley Bull, *The Anarchical Society*.

[8] Gerhard 1985, p. 118.

[9] Aunque no compartimos la teoría del Estado de Felix Ermacora, en esta parte lo hemos seguido de cerca; ver Ermacora, *Grundriss der Allgemeinen Staatslehre*, (Berlin: 1979), p. 263.

lecen condiciones de pluralismo social interno que permiten desarrollar relaciones externas, se trata de iniciar o de consolidar vinculaciones transnacionales más allá del potencial aislado de cada sociedad.[10]

2. Las formas de aceptación internacional de los regionalismos por los principales actores globales y vecinales.

Los Estados Unidos.

A la luz de los sustanciales cambios en el sistema internacional, no es posible responder brevemente la pregunta acerca de la aceptación de los regionalismos en América Latina y el Sudeste asiático por parte de los Estados Unidos.

Hasta la década del 70, los esfuerzos de cooperación e integración de América Latina tuvieron escaso eco internacional. Desde afuera se veían estos esfuerzos como una especie de juego interno, cuyas tendencias se registraban sin otorgarles mayor importancia. Esta fue ciertamente la actitud de Estados Unidos, y en el fondo también la de Europa occidental y Japón, (este último actor, por cierto, no se acercaba a su actual posición económica global).

Dentro del marco de la escasa importancia que en general han atribuido los Estados Unidos a la integración latinoamericana hay dos excepciones menores: Centroamérica y el Grupo Andino.[11] En el pasado, Estados Unidos ignoró, y en algunos casos frenó, los intentos de unión económica o política del subcontinente. Esta postura básica cambió con la revolución cubana, ya que desde entonces Latinoamérica, y en especial el ámbito caribeño y centroamericano, se convirtieron en escenarios del conflicto Este-Oeste. Este cambio influyó directamente en el apoyo a la integración económica centroamericana.[12] Sin entrar en detalles, es posible afirmar que esto robusteció la voluntad integracionista centroamericana, especialmente en la medida que el factor seguridad entraba en el cuadro general. En el caso del Grupo Andino, el apoyo fue más reservado. Hubo cierto interés político desde que los países miembros

[10] Karl Kaiser, "Transnationale Politk. Zu einer Theorie der multinationalen Politik", *Politische Vierteljahresschrift*, número especial 1, 1969, pp. 80-109.

[11] Detalles en: Ruth Zimmerling, *Externe Einflusse auf Regionale Integrationsprozesse: Zentralamerika und der Andenpakt*, (Fort Lauderdale: 1991).

[12] *Ibid.*

dotaron al Pacto Andino de instrumentos jurídicos que Estados Unidos miraba con desconfianza parecida a la que provocaban en Washington algunos de los gobiernos llegados al poder en el área.[13]

Lo anterior fue esencialmente transitorio. Si consideramos las causas de la situación general, encontramos aspectos básicos de las relaciones entre Estados Unidos y Latinoamérica, que se aplican a la vinculación entre integración latinoamericana y Estados Unidos. Entre ellos destacamos:

- Estados Unidos trató de oponer sus propias estrategias frente a la amenaza comunista (en general, dicha amenaza se exageró en Washington, pero es equivocado ignorarla).[14] Las principales estrategias fueron: la Alianza para el Progreso, esfuerzos para revitalizar el sistema interamericano, estrategias bilaterales y (no sólo bajo Reagan) estrategias de amedrentamiento y de intervención más o menos abierta.
- En general, el regionalismo no es una categoría preferida en los cálculos de la política norteamericana (esto incluye el caso europeo).[15] Especialmente desde la desaparición de la antigua "relación especial" no existió un fundamento justificativo para prestar atención muy prioritaria al regionalismo latinoamericano. No es casual que tanto en los principales documentos paraoficiales de diagnóstico de las relaciones con América Latina como en los comentarios de los latinoamericanistas interesados en la política, las dimensiones de integración y cooperación latinoamericana estén prácticamente ausentes.[16] Claramente, no se trata de procesos que cuenten a la hora de calcular las políticas hemisféricas de Washington.

  Con la Iniciativa Bush de mediados de 1990 se ha producido un cambio significativo. La Iniciativa considera las agrupaciones subregionales exitosas o que prometen serlo, por lo que no resultó sorprendente la celebración de un acuerdo de consultas entre Estados Unidos y el MERCOSUR (19 de junio de 1991).[17] Está por verse si la administración Clinton adoptará este enfoque y lo continuará de manera constructiva. No obstante, el "*focus of attention*"

[13] *Ibid.*, p. 121.

[14] Eusebio Mujal-León, *The USSR and Latin America. A Developing Relationship*, (Londres: 1989).

[15] Texto de la Declaración en *Europa Archiv*, 46, 1991, 1, D 18-21, y comentario de Gunther van Well en el mismo número.

[16] Ver, por ejemplo, Aspen Institute for Humanistic Studies, *Governance in the Western Hemisphere; The Call for Action*, (Nueva York: 1982); y *The American in 1989: Consensus for Action. A Report of the Inter-American Dialogue*, (Washington: 1989). Entre otros, ver Robert Pastor, "The Latin American option", *Foreign Policy*, 1992, 3, pp. 107-125.

[17] Texto en InfoMercosur, (Asunción: 1992), pp. 2, 5-8.

de Washington y de los académicos que prestan asesoría en temas latinoamericanos sigue concretándose en países y cuestiones específicas, por ejemplo México, Nicaragua, Panamá, deudas, drogas, etc., salvo que se trate de cuestiones interamericanas.

- En su relación con Washington y en general el mundo occidental, el regionalismo latinoamericano siempre se ha visto afectado por la percepción que vinculaba las nuevas tendencias de la integración económica con la paternidad de la CEPAL. La reacción estadounidense ante esta orientación, que se veía intervencionista, ha sido negativa,[18] a pesar que se ha demostrado que –al menos en el caso centroamericano– los conceptos de integración corresponden desde un comienzo a los postulados de Washington y del GATT: creación y no desviación de comercio, liberalización comercial, un arancel externo común bajo y garantías de eliminación gradual de todas las barreras comerciales intraregionales.
- En los años 70 y, por razones diferentes en los 80, aumentaría la desconfianza hacia los esfuerzos latinoamericanos de integración. No es casual que el proceso de vinculación regional en América Latina haya recibido un nuevo impulso orientador en los años de mayor actividad del Diálogo Norte-Sur. Se trataba, en términos del Convenio de Panamá, de alcanzar el desarrollo integral, autónomo y autosostenido (Art. 5), de modo que América Latina pudiera acceder al lugar que legítimamente le corresponde en el seno de la comunidad internacional (Preámbulo). Prácticamente todos los documentos de concertación e integración repitan estas fórmulas. El Compromiso de Acapulco de noviembre de 1989, vincula la mayor identidad y articulación de intereses de América Latina y el Caribe con la reducción de la vulnerabilidad de la región frente a factores externos,[19] siendo el imperativo histórico de la hora lograr una mejor inserción de la región en el contexto internacional.[20] Actualmente tales expresiones gozan de mayor aceptación externa porque las ideas latinoamericanas sobre el rol de la región en el sistema internacional han cambiado junto a las concepciones centrales de política y desarrollo económico[21] (el "neoestructuralismo"

[18] Ver Manfred Wilhelmy "CEPAL und die entwicklungspolitische Debatte in Lateinamerika", en: Inge Buisson y Manfred Mols (eds.), *Lateinamerika in Vergangenheit und Gegenwart*, (Paderborn: 1983), pp. 217-225. Ver Zimmerling, *op. cit.*, pp. 139-145.

[19] Alicia Frohmann, *Puentes sobre la Turbulencia - La Concertación Política Latinoamericana en los 80*, (Santiago: 1990), p. 164.

[20] *Ibid.*

[21] Ver Manfred Mols, "Lateinamerikas internationale Situation", *Aussenpolitik* 43, 1992, 3, pp. 297-305.

hace tiempo desplazó al "Cepalismo" tradicional).[22] En 1975 estaba en boga un lenguaje más antinorteamericano, porque la época era más tercermundista, y entre los impulsores más radicales del "tercermundismo" estuvieron los fundadores del SELA, los presidentes de México Luis Echeverría A. y de Venezuela, Carlos Andrés Pérez.[23]

- En los años 80 surgió, como ya advertimos, otra forma de desconfianza. En circunstancias que el "proyecto regional" latinoamericano comenzó a ampliarse hacia lo que hoy llamamos concertación, surgió una Europa diferente a la Europa atlántica aliada con Estados Unidos. Esta Europa apoyaba en nombre de la democracia y la autodeterminación soberana de los Estados, una solución regional para la paz centroamericana a una fórmula de paz lograda por Washington a través de la fuerza militar y la manipulación económica. El punto era muy sensible para la administración Reagan.[24] La Comunidad Europea adoptó con decisión la filosofía de Contadora, no sólo verbalmente, sino a partir de 1984 a través del proceso de San José. Este apoyo de alto nivel a América Latina creó cierta contraposición frente a Estados Unidos: el (sub)regionalismo latinoamericano encendió una diferencia que llevó a la parte norteamericana a referirse en conferencias internacionales –de manera amenazadora– a una situación de peligro de la OTAN.[25]
- En síntesis, lo anterior deja la siguiente impresión ambivalente: durante muchas décadas, Estados Unidos rehusó aceptar una perspectiva latinoamericana en la cual los movimientos regionalistas o subregionalistas tuvieron un rol constructivo. Se dejó constancia de dos excepciones a esta situación. Una tercera excepción positiva fue el papel de Estados Unidos en la fundación y el financiamiento del BID, instrumento esencial de la cooperación económica regional, el que bajo la prolongada conducción de su primer presidente, Felipe Herrera, tuvo una política de proyectos muy favorable a la integración. Estados Unidos toleró esta política, que también prevalece

[22] Ver Manfred Mols y Peter Birle (eds.), *Entwicklungsdisjussion un Etwicklungspraxis in Lateinamerika, Sudostasien und Idien*, (Munster y Hamburgo: 1991). Ver Peter Thiery, "Entwicklungsvorstellungen in Lateinamerika - eine Neuauflage des Cepalismo", en: Mols y Birle, *op. cit.*, pp. 5-56; y Patricio Meller (ed.), *The Latin American Development Debate - Neostructuralism, Neomonetarism, and Adjustment Processes*, (Boulder: 1991).

[23] Sigue siendo importante al respecto Wolf Grabendorff (ed.), *Latin America and the Third World*, (Bonn: 1977).

[24] Ver Latin American Bureau, Londres, *The European Challenge-Europe's New Role in Latin America*, (Londres: 1982).

[25] Ver los comentarios de John E. Carbaugh sobre Centroamérica y el Caribe en: Hans-Joachim Veen (ed.), *Die Zukunft der deutsch-amerikanischen Beziehungen*, (Melle: 1983), pp. 186-193.

bajo la presidencia de Enrique Iglesias. Igualmente, Estados Unidos por lo menos toleró que la CEPAL por un tiempo dedicara una parte más que proporcional de sus recursos (aportados en parte por Estados Unidos) a la preparación de proyectos de integración.[26] Todo esto debe matizar las evaluaciones que generalmente acentúan lo negativo. Por otra parte, el déficit de aceptación de la integración, más allá de la relación Latinoamérica-Estados Unidos tiene que ver con omisiones de la parte latinoamericana. Volveremos a este aspecto.

En un principio, la relación de Estados Unidos con la ASEAN no fue muy distinta a la que tuvo con el regionalismo latinoamericano. Washington en el mejor de los casos tomaba nota de las tendencias regionalistas. En la época de la Declaración de Bangkok arreciaba la segunda guerra de Indochina, fuertemente cuestionada en Estados Unidos y el resto de Occidente. Por este motivo, los acontecimientos intergubernamentales de países amigos en el Sudeste asiático no eran motivo de preocupación, mientras las relaciones especiales de seguridad con determinados países (Filipinas, Tailandia) no se alteraran. La mejor caracterización de la relación Washington-ASEAN hasta fines de los años 70, es la de una falta de interés dentro de un clima de buena voluntad.[27] En esa época se produce un cambio gradual de actitud entre cuyos antecedentes se cuenta la "fase de intensificación" de ASEAN (1976); el concepto de ZOPFAN (1971); el establecimiento de relaciones diplomáticas entre diversos países de ASEAN y gobiernos comunistas vecinos; y los intentos de China y Vietnam (desde 1978) de buscar relaciones más estrechas con ASEAN como agrupación.[28] Este cambio todavía se dio en el contexto de una percepción de "ambivalencia de ASEAN",[29] provocada tanto por el desarrollo de políticas autónomas de los países miembros para equilibrar a China, Vietnam y la Unión Soviética, como por el autoritarismo de sus regímenes políticos.[30] La política de derechos humanos de la administración Carter –a ratos bastante enérgica– contribuyó a un distanciamiento. Aunque había disposición a ver a ASEAN como un "aliado informal", no

[26] Zimmerling, *op. cit.*, 93 y ss.

[27] Eva-Maria Masyk, *Die Aussenpolitik der Vereinigten Staaten von Amerika gegenuber ASEAN unter der Reagan-Administration*, (Munich: 1986), p. 272.

[28] Walter Rust, *ASEAN - Regionale Zusammenarbiet im Schatten der Grossmachte*, (Frankfurt: 1985), p. 20. Werner Draguhn, "Regionale Gruppierungen und Organistaionen", en: Draguhn (ed.), *Politisches Lexikon Asien, Australien und Pazifik*, (Munich: 1989), pp. 341-350, 344.

[29] Sheldon W. Simon, "Toward a U.S. security policy in Southeast Asia: A maritime emphasis", en: Ramon Myers (ed.), *A U.S. Foreign Policy for Asia*, (Stanford: 1982), pp. 60-73.

[30] *Ibid.*, p. 69.

cabía un entendimiento formal.[31] La administración Reagan repentinamente reconoció la existencia de "intereses compartidos", basados en el estricto anticomunismo de ASEAN como en la manifiesta aceptación de los principios de la economía de mercado en ASEAN.[32] El "*Department of State Bulletin*" declaraba que ASEAN tenía un rol moderador en la delicada relación Norte-Sur, en atención a lo cual la meta de largo plazo de Estados Unidos frente a ASEAN era reconocer a ésta –como organización pragmática y *sui generis* de cooperación– como un "elemento central" en la política hacia el Sudeste asiático.[33] Un motivo significativo del cultivo de las relaciones con ASEAN y los países miembros era crear un contrapeso frente a China y Estados Unidos ante el vacío de poder dejado por la derrota en la guerra de Vietnam. La creciente aceptación de ASEAN por parte de Washington no constituyó una actitud de simpatía abierta hacia el desarrollo del regionalismo en el área, sino que resultó de la inclusión de ASEAN en los cálculos de estrategia en Asia-Pacífico. En este cuadro tienen roles mucho más importantes Japón, Corea (Sur), China y también Australia.

La aceptación de ASEAN –inicialmente más instrumental, después más amplia– se ha vuelto algo cotidiano. Sin entrar en detalles, vemos tal aceptación como algo que se da por establecido en documentos como la declaración de política asiática del Secretario de Estado Baker en 1991.[34]

En esta posición inciden tres características de la relación Estados Unidos-ASEAN:

Primero, Estados Unidos ya no puede ignorar a ASEAN en sus reflexiones sobre la arquitectura económica y de seguridad de la comunidad de Asia-Pacífico.[35] Según Baker, "nuestras relaciones con Japón, Corea del Sur, ASEAN y Australia son los elementos que dan fortaleza y estabilidad al abanico".[36]

Ante el surgimiento de una identidad propia de ASEAN en la comunidad del Pacífico, la racionalidad de una política en el área lleva a considerar a ASEAN, toda vez que Estados Unidos ya ha adoptado la perspectiva del surgimiento de un sistema internacional de tres columnas: Europa-Comunidad Europea, Estados Unidos-NAFTA y el área Asia-Pacífico (con sus ramificaciones en proceso de formación).

---

[31] *Ibid.*, p. 68.

[32] Masyk, *op. cit.*, p. 273 y ss.

[33] *Ibid.*, p. 274.

[34] James Baker, "America in Asia: Emerging architecture for a Pacific Community", *Foreign Affairs*, 70, 1991/92, 5, pp. 1-18.

[35] *Ibid.*, p. 9.

[36] *Ibid.*

En segundo lugar, nadie puede ignorar el "impresionante crecimiento económico de los Estados de ASEAN" y la dinámica de sus relaciones con los Estados Unidos.[37]

El tercer factor es la calidad de miembro prominente del programa de diálogos de ASEAN que tiene Estados Unidos desde 1977, con participación del nivel político y del "*US-ASEAN Business Council*". A pesar de las críticas dirigidas al Diálogo Estados Unidos-ASEAN, su premisa preteórica es de gran relevancia para el punto en estudio: el logro de resultados sustanciales en las relaciones intergubernamentales depende sólo parcialmente del atractivo de las ideas. Tan importantes como éstas son los mecanismos institucionales apropiados, los que serían proporcionados a través del sector privado.[38]

Lo anterior configura una diferencia entre nuestras observaciones sobre América Latina (donde el desarrollo del sistema interamericano y la presencia masiva de las multinacionales no tienen relación con el regionalismo latinoamericano) y el Sudeste asiático. Más adelante volveremos a preguntarnos si ello obedece a causas adicionales, tal vez más de fondo.

Europa.

En los años 60 y 70, Europa esperó el resultado real de los diversos planes de integración latinoamericana. Sin embargo, a diferencia de Estados Unidos, Europa sintió una especie de simpatía fundamental por los esfuerzos latinoamericanos, porque estos se consideraban en lo esencial comparables con la propia filosofía de integración.

Al mismo tiempo es notoria la aprensión europea por una politización de la cooperación. "Al diálogo le falta, por ello, aquella dimensión que caracteriza las relaciones entre la Comunidad Europea y los países de ASEAN así como –en parte– el diálogo euro-árabe. Por mucho tiempo también se evitó una institucionalización por medio de un tratado de cooperación (según el Art. 235 del Tratado de la Comunidad Económica Europea".[39] Esto obedeció a diferentes razones, que en parte corresponden a las dificultades percibidas desde Washington, y en parte son específicas de la relación entre Europa y Latinoamérica.

---

[37] Masyk, *op. cit.*, p. 301 y ss., y detalles estadísticos en: Hans-Christoph Rieger, *ASEAN Economic Co-Operation Handbook*, (Singapore: 1991), p. 73 y ss.

[38] Hans Indorf, "The US-ASEAN dialogue: A search for procedural improvements", *Contemporary Southeast Asia*, 8, 1986, 3, pp. 179-181.

[39] Klaus Bodemer, "Formen und Mechanismen der interregionalen Kooperation vor dem Hintergrund der Integrationserfahrungen in Europa und Lateinamerika", en: Hans J. Petersen (ed.), *Die Beziehungen zwischen der EG und Lateinamerika*, (Baden-Baden: 1983), pp. 79-124, 107.

Si bien en 1970 la Comunidad Europea no reaccionó negativamente ante la Declaración de Buenos Aires de la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA, predecesora del SELA), el interés europeo se esfumó rápidamente; tal vez el alejamiento de Ralf Dahrendorf del Cargo de Comisionado para las Relaciones Exteriores de la Comunidad Europea tuvo que ver con esto, pero hay elementos de principio tras las reservas europeas.

Para los europeos, América Latina resultaba difícil de ponderar como fenómeno político, especialmente en el contexto de la inestabilidad política de los años 70 y del "flirteo" con las orientaciones tercermundistas que por definición, se dirigía contra los países industrializados y, por tanto, contra Europa.

Los europeos fueron testigos del estancamiento que siguió a los éxitos iniciales de las numerosas instituciones de integración de la década del 60.

Como se ha preguntado Germánico Salgado, sin duda un personero calificado en el tema, desde una perspectiva retrospectiva la interrogante central era si las agrupaciones integracionistas latinoamericanas estaban en condiciones de iniciar negociaciones comerciales con la Comunidad Europea.[40] El autor planteó –desde el ángulo politológico– una pregunta similar en Estrasburgo, señalando la enorme dificultad para distinguir un interlocutor latinoamericano válido en cada tema, considerando la multiplicidad y cambio constante del cuadro de las entidades latinoamericanas.[41] De hecho, en América Latina hay más de 60 (!) esquemas de cooperación, integración y concertación. Varios de ellos tienen algún tipo de pretensión de representar a la región o a una subregión, mas los gobiernos suelen retirarles los mandatos o el apoyo necesario. De ahí la dificultad para Europa (también para terceros) de reconocer socios claros y de largo plazo en la región. A diferencia de ASEAN, entidad que cambia poco y que mantiene sus metas en el tiempo, para Europa el regionalismo latinoamericano aparece como algo extremadamente complejo y políticamente amorfo, cuyas competencias inestables son difíciles de calcular y cuyas manifestaciones estructurales son difíciles de apreciar en su conjunto. Los propios latinoamericanos así lo reconocen: "la Comunidad Europea aún no encuentra un cuerpo común y unido con el que pueda tratar, como es, por ejemplo, ASEAN".[42]

---

[40] Ver artículo de Germánico Salgado en: Petersen, *op. cit.*, pp. 57-78, 77.

[41] Ver discurso introductorio del autor en el Coloquio "Democracy and democratisation: A dialogue between Europe and Latin america", 3-5 junio 1986, Estrasburgo, publicado por IRELA y el Consejo de Europa, p. 16 y ss.

[42] Esperanza Durán, *European Interests in Latin America*, (Londres: 1985), p. 100.

Es necesario complementar lo expuesto con la siguiente observación: frecuentemente se supone que en la política de Europa hacia América Latina habría una aceptación tácita de los intereses especiales de Washington en su entorno geopolítico. La Doctrina Monroe y su filosofía básica –expresada en los "corolarios" posteriores– tendrían sus destinatarios en Europa. Los europeos debían limitar sus acciones al Sur del Río Grande. Esta tesis, a nuestro juicio, no tiene aplicación en la relación Europa-integración latinoamericana, por lo que no le atribuimos importancia en este estudio.

Si consideramos además otros aspectos, como las prioridades ACP de Europa (Acuerdo de Lomé) y las fases de estancamiento económico que sufre este continente,[43] llegamos a cuatro modalidades concretas de aceptación del regionalismo latinoamericano.

En primer lugar, Europa ha manifestado simbólicamente su reconocimiento del regionalismo latinoamericano. No fue una casualidad que la primera representación regional se dirigiera a Caracas, que como sede del SELA parecía el lugar indicado para el diálogo europeo-latinoamericano. La segunda representación, establecida en Santiago, sede de la CEPAL, también constituyó un acto de reconocimiento de la representación corporativa latinoamericana.

Segundo: las relaciones entre el Parlamento Europeo (Delegación para Sudamérica y Delegación para Centroamérica y el Caribe) y los parlamentos regionales latinoamericanos son estrechas y amistosas.[44] Las conferencias interparlamentarias Comunidad Europea-América Latina se han consolidado como un elemento de rutina en la relación comunitaria Europa-Latinoamérica, que contribuye en alto grado a la aceptación de la región más allá de los Estados individuales. Esto vale tanto para el Parlamento Latinoamericano como para los parlamentos subregionales (Andino, Centroamericano, etc.).

En tercer lugar, es necesario mencionar el fomento relativamente masivo y continuo de las entidades de integración subregional. La Comunidad Europea ha asumido cuotas importantes de los "costos de integración" en Centroamérica y el Pacto Andino. Lo mismo vale en el caso de CARICOM, cuyos miembros además se benefician de la pertenencia al esquema ACP.[45] Más allá de la asistencia técnica y del apoyo

[43] Ver Miguel Wionczek, artículo en Petersen, *op. cit.*, pp. 33-56.

[44] Detalles importantes en: *IRELA*, "Relaciones entre la CE y América Latina: Balance y Perspectivas, febrero 1989-marzo 1991", Madrid, 1991, Documento de Base, X Conferencia Interparlamentaria Comunidad Europea-América Latina, puntos 154-177.

[45] Zimmerling, *op. cit.*, y detalles en: Gernot Lennert, *Die Aussenbeziehungen der CARICOM-Staaten*, (Münster: 1991), p. 264 y ss.

financiero a los procesos de integración, es posible afirmar de manera general que una parte sustancial de la cooperación europea va directamente a los órganos correspondientes (por ejemplo, la Junta del Acuerdo de Cartagena), otra parte a los países miembros de comunidades subregionales. En esta distribución influyen los criterios de aceptación de los acuerdos respectivos. El alto nivel alcanzado por la perspectiva regional y subregional en la cooperación europea con América Latina contrasta con la situación de la cooperación con Asia. En la primera, un 35% de la cooperación técnica y financiera ha sido para actividades "de carácter regional", en la segunda, un 3%.[46]

Cuarto: en los años 80 y 90 es necesario considerar especialmente el carácter más político del diálogo europeo-latinoamericano. El proceso de San José, iniciado en 1984, es un indicador clave. Los días 28 y 29 de octubre de 1984, se reunieron por primera vez en la Capital de Costa Rica los entonces diez países de la Comunidad Europea, España y Portugal como futuros nuevos miembros con los países de Centroamérica y del Grupo de Contadora. La reunión fue a nivel de cancilleres. El diálogo allí iniciado fue el primer "diálogo grupo a grupo" entre Europa y una comunidad (sub)regional, y se institucionalizaría rápidamente aunque (como ha señalado, entre otros, W. Grabendorff)[47] los motivos no son idénticos en ambas partes. Otro ejemplo prominente de la aceptación europea del regionalismo por la vía de la concertación, es la relación de la Europa comunitaria con el Grupo de Río. En la medida que el Grupo de Río conserve su representatividad política interna y externa, la Declaración de Cooperación emitida el 20 de octubre de 1990 por los cancilleres de la Comunidad Europea y once cancilleres latinoamericanos, podría estar abriendo una nueva página en el libro de las relaciones euro-latinoamericanas.

Del análisis precedente emerge la conclusión que Europa no tiene dificultades para aceptar, en el plano de los principios, el regionalismo latinoamericano. En la práctica hay formas adicionales de aceptación. No es inusual que Estados de la Comunidad Económica Europea que tienen una activa política latinoamericana canalicen una parte de sus ayudas técnicas y financieras a través de Bruselas, con la condición de que se estimulen las políticas de integración en América Latina. En algunos casos se sirve el mismo objetivo a través de otras instancias como el PNUD.

---

[46] IRELA 1991, p. 367.

[47] Ver Wolf Grabendorff, "Relations with Central and South America: A question of over-reach?", en: Geoffery Edwards y Elfriede Regelsberger (eds.), *Europe's Global Links*, (Londres: 1990), pp. 84-96.

No tratamos de sugerir que la perspectiva europea se limite exclusivamente a las manifestaciones de regionalismo latinoamericano. Tanto los Estados como la Comunidad Europea conocen numerosas vinculaciones bilaterales con América Latina (lo cual por su puesto no cambia nada de nuestra evaluación generalmente positiva).[48]

También hay una aceptación positiva en la relación Comunidad Europea-ASEAN. El diálogo iniciado en 1972 por iniciativa asiática se ha elevado desde 1978 a nivel ministerial.[49] Ya la Declaración de Bangkok (1967), mencionaba el objetivo de "mantener estrechas relaciones de mutuo beneficio con organizaciones internacionales y regionales existentes que tuvieran fines y propósitos similares".[50] El hecho que la vinculación naciera tempranamente y tuviera carácter duradero, motivó la declaración de un embajador de ASEAN acreditado en Bruselas: "no hay otra relación de ASEAN de intensidad similar a ésta".[51] Las respuestas europeas han sido coincidentes, como se aprecia en las palabras del Ministro Genscher en la reunión Comunidad Europea-ASEAN de 1988 en Düsseldorf, cuando señaló que la fundación de ASEAN fue "un paso que señaló una dirección", que dio lugar a un proceso que merecía "ayuda y estímulo", y cuyo desarrollo daba forma a una "importante asociación" capaz de ejercer una "influencia positiva global".[52]

En este contexto, el tratado de Kuala Lumpur de 7 de marzo de 1980 entre la Comunidad Europea y ASEAN es algo único, en la medida que se trata de un entendimiento entre comunidades regionales. Si bien los países de la Comunidad siguen considerando los perfiles de intereses bilaterales en sus relaciones con el Sudeste asiático, ello no disminuye su aceptación de ASEAN como entidad con una dimensión política internacional propia. En esto los europeos no tienen dificultades. Sin duda, la evaluación de ASEAN como una de las regiones con mayor potencial de crecimiento en el mundo ha tenido importancia; también la han tenido la visión y el talento negociador asiático, que contribuyeron a que no se firmara simplemente un acuerdo comercial (lo que fue la idea inicial de

---

[48] Lennert, *op. cit.*, p. 278. Sobre el caso alemán ver Manfred Mols, "Das Verhaltnis der Bundesrepublik Deutschland zu Lateinamerika", en: Jahrbuch fur Geschichte von Staat, *Wirtschaft und Gesellschaft* Latinamerikas, (Colonia y Viena: 1988), pp. 321-348; sobre el caso británico, Victor Bulmer-Thomas (ed.), *Britain and Latin America: A Changing Relationship*, (Cambridge: 1989); sobre el caso español, Alberto Galisonga Jordá, "Las relaciones España-América Latina", *Anuario CIDOB 1989*, Barcelona 1990, pp. 53-74.

[49] Ver Manfred Mols, "Comunidad Europea-ASEAN: ¿un modelo de cooperación interregional?", *Estudios Internacionales*, Nº92, año XXIII, octubre-diciembre 1990, pp. 424-443.

[50] Texto en Purificación Varela-Quisumbing, *Vital ASEAN Documents*, (Quezon City: 1985).

[51] Chiang Hai Ding citado por Mols, *op. cit.*, 1989, p. 127.

[52] *Loc. cit.*

la Comunidad Europea) sino que se elaboró un marco normativo político-diplomático que incluye la cooperación económica.[53]

Por cierto, la ASEAN es sólo uno de los elementos político-económicos de Asia que interesan a Europa. Es relevante la clara tendencia a la regionalización de la política internacional desde los años 80.[54] Desde la perspectiva europea, el proceso se funda en reflexiones sobre el tema de la consistencia, en las posibilidades de lograr una mayor "calculabilidad", y en parte se ve como una "respuesta natural" frente al aumento de la interdependencia global.[55] En este contexto la ASEAN aparece como un socio ideal.

Aparte de esto, ASEAN ha ganado en importancia en la medida que los europeos aprecian más la dimensión Asia-Pacífico y el rol que en ella le corresponde. Al no tener acceso directo a PECC o al APEC, Europa necesita un intermediario amistoso hacia esos foros. De este modo, el diálogo Europa-ASEAN contiene un potencial de acción futuro que es mayor al de otras relaciones "de grupo a grupo". A su vez, este se debe a que para los europeos (y los norteamericanos) no hay otra agrupación regional en Asia, Africa o América Latina que tenga un rol estabilizador semejante en el sistema internacional.[56]

En esta evaluación positiva no es posible silenciar la existencia de dificultades en la relación Comunidad Europea-ASEAN, las cuales están presentes largo tiempo en el transfondo y que últimamente han aparecido de manera más abierta. Hay voces críticas en la Comunidad en relación con las políticas ambientales y de derechos humanos en algunos Estados de ASEAN. Hasta septiembre de 1992, Portugal negaba su consentimiento a la renegociación del acuerdo de cooperación Comunidad Europea-ASEAN de 1980. Portugal puede fundar su actitud en un acuerdo de la Comunidad (adoptado en Luxemburgo) de vincular la cooperación económica con el estado de la democratización y el respeto de los derechos humanos.[57] Aquí se perfila una tendencia general que también es observable en la relación Europa-América Latina; en el futuro, la aceptación estará más vinculada a los valores políticos comunes. La base funcional preexistente ya no basta por sí sola.

---

[53] Stuart Harris y Brian Bridges, *European Interests in ASEAN*, (Londres: 1983).

[54] Ver Elfriede Regelsberger, "The dialogue of the EC 12 with other regional groups", en: Regelsberger (ed.), *op. cit.*, pp. 3-26.

[55] *Ibid.*, p. 9.

[56] Ver *Sudostasien aktuell* 11, 1992, 5, p. 438.

[57] *Loc. cit.*

Japón.

La presencia de Japón en América Latina se reconoce solamente desde los años 60, cuando ya se había iniciado el curso expansionista de la economía que dura hasta los años 90. No obstante, es difícil ver una política estructurada hacia la región.[58] Para Japón, América Latina es en primer término un mercado más de exportaciones y de inversión, que sirve al objetivo de diversificación de las relaciones económicas internacionales. En la región se destacan claramente Brasil, México y Chile y, en segundo término, Argentina, Perú y Panamá.[59] En el contexto de los énfasis bilaterales cabe igualmente la (tantas veces analizada) ayuda oficial para el desarrollo japonés.[60] Esta sirve para "desarrollar mercados para Japón" por medio de una "diplomacia de los donativos.[61] Se anuncian autorizaciones para comprometer elevadas sumas con el fin de mejorar el clima político.

En estas estrategias japonesas hacia América Latina el regionalismo latino tradicionalmente no juega un papel reconocible.[62] No obstante, los japoneses han sabido tomar en serio los contactos colectivos latinoamericanos orientados a Japón. En este aspecto parece delinearse un cambio. Japón toma nota de la intensificación de los procesos latinoamericanos de integración y concertación, no sólo con miras a obtener un mercado ampliado, sino también en el contexto del actual proceso de formación de una comunidad del Pacífico, del cual la región o determinados países latinoamericanos no quieren ser excluidos.[63] Visto así, Japón podría en el mediano o largo plazo jugar un papel importante en la aceptación del regionalismo latinoamericano, siempre que abandone su postura tradicional de considerar a la región como un área dentro de la hegemonía de los Estados Unidos. En la práctica, hay indicaciones que esto podría estar ocurriendo. En Japón se considera que la política mundial muestra un cambio desde la "*pax americana*" hacia un neoglobalismo con un equilibrio consistente en una "*pax consortis*" que depende principalmente de Estados Unidos, la Comunidad Europea y Japón.[64]

---

[58] Ver Peter Wehner y otro, "Japanese Involvement in Latin America", en: William Perry y P. Wehner (eds.), *The Latin American Policies of US Allies*, (Nueva York: 1985), pp. 112-134.

[59] Ver Natalja Karthaus, "Japan - ein neuer Partner in Lateinamerika", en: Manfred Mols (ed.), *Lateinamerikas Internationale Situation zu Beginn der 90er*, (Maguncia: 1993).

[60] Ver Franz Nuscheler, *Japans Entwicklungspolitik. Quantitative Superlative und Qualitative Defizite*, (Hamburgo: 1990).

[61] Karthaus, *op. cit.*

[62] Mladen Yopo, "Japón-América Latina: aprovechando espacios y reacomodos mutuos", en: Heraldo Muñoz (comp.), *Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1989-90*, (Caracas: 1990), pp. 373-392.

[63] *Ibid.*, p. 392

[64] *Ibid.*, p. 375

En este punto –y especialmente en relación con el tema del Pacífico– es cada vez más interesante preguntarse cómo se reinserta América Latina en las reestructuraciones del sistema internacional. Asimismo, es necesario considerar cómo Japón se propone concretar un rol de mayor liderato en la política mundial, cuestión crecientemente inseparable de las reflexiones acerca del gran espacio del Pacífico del futuro. Aunque América Latina no tenga un rol prioritario en este aspecto, la región es considerada en los escenarios de una "*pax consortis*".[65]

La relación de Japón con ASEAN es una dimensión muy diferente. Lo que un autor ha caracterizado como una "mezcla de atracción y desconfianza" se aplica también a la actitud inicial de Japón.[66] El espíritu de ZOPFAN contribuyó especialmente a generar reservas en Japón. Al mismo tiempo, no era posible ignorar a ASEAN,[67] ya que Japón debía preocuparse justamente en esta parte de Asia por superar su imagen negativa de la Segunda Guerra Mundial. En el caso de Japón también encontramos muy pronto consideraciones estratégicas básicas: en el contexto de una política exterior más autónoma en los años 70, Japón comienza a preocuparse por la seguridad de los accesos marítimos vitales vía Estrecho de Malaca.[68] Paralelamente, juegan un papel muy importante los factores económicos. En líneas generales, el ascenso de Japón al círculo líder de las potencias económicas mundiales coincide con el ascenso económico del grupo ASEAN. El compromiso explícito japonés se manifestó en 1977, con motivo de la participación del Primer Ministro Takeo Fukuda en la Segunda Cumbre de ASEAN en Kuala Lumpur.[69] Japón no se limitó a prometer ayuda (para los proyectos industriales de ASEAN) por US$ 1.000 millones. A través de una declaración de principios conocida como Doctrina Fukuda (la primera de un gobierno japonés sobre su política exterior), el Jefe de Gobierno comprometió a su país a contribuir a la construcción de la paz y la prosperidad en el Sudeste asiático sobre la base de la confianza recíproca.[70] La doctrina enfatizaba indirectamente la interdependencia de los intereses japoneses económi-

[65] Ver M. Yopo, "Japón-América Latina: relaciones cautelosas en un contexto de opciones estratégicas", en: Jorge Heine (ed.), *Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1990-91*, (Caracas: 1991), pp. 346-358.

[66] Ver Arnfinn Jorgensen-Dahl, *Regional Organization and Order in Southeast Asia*, (Houndmills, Londres: 1985), p. 134.

[67] Ver Sueo Sudo, "Japan-ASEAN relations: New dimensiones in Japanese foreign policy", *Asian Survey*, 28, 1988, 5, pp. 509-525.

[68] Oskar Weggel, "ASEAN: Regional- und Aussenpolitik", en: *Aus Politik und Zeitgescichte* 1984, B 33, pp. 17-32, 29.

[69] Ver en este volumen el ensayo de Dreis y Klein.

[70] M. Rajendra, *ASEAN's Foreign Relations. The Shift to Collective Action*, (Kuala Lumpur: 1985), p. 58 (casi textual).

cos y de seguridad en el área.[71] Dicho interés se vinculaba a la convicción de que cualquier política exitosa debía basarse en el doble fenómeno de la estabilidad y de un desarrollo económico vigoroso. Aunque la política estaba dirigida a todo el Sudeste asiático, ASEAN se veía como el socio más importante de un compromiso "omnidireccional".[72] Desde la perspectiva del tema de la aceptación, la Doctrina Fukuda abriría una nueva etapa en la relación Japón-ASEAN. "Desde su anuncio, el gobierno japonés ha desarrollado sus contactos con ASEAN como organización regional viable, lo que se expresa en el apoyo a proyectos regionales, en la fundación de un fondo de intercambio cultural y en conferencias regulares entre Japón y los cancilleres de ASEAN".[73] Cabe mencionar también la creación del Foro Japón-ASEAN (1977).

Japón ha demostrado ser un socio muy importante en la aceptación de ASEAN. Ha surgido ya una "relación especial", que se expresa, entre otros, en el hecho que Japón fuera el único país invitado a la Tercera Cumbre de ASEAN (Manila).[74] La importancia de ASEAN para Japón crece en el contexto del papel de la agrupación (ampliada o con sus actuales miembros) en el nuevo siglo de Asia-Pacífico, más que nada en relación con la competencia entre Estados Unidos y Japón para el liderato regional.[75] La filosofía básica de Japón frente a ASEAN parte de dos elementos: la significación de ASEAN como instrumento de estabilización y pacificación,[76] y la posibilidad de encontrar en ASEAN un importante socio político regional.[77]

Unión Soviética.

A pesar de la autodisolución de la Unión Soviética el 31 de diciembre de 1991, en atención a que hasta hace poco se trató de la segunda potencia en la política mundial, nos parece necesario hacer breves referencias a su rol en el tema de la aceptación de los regionalismos y sus instituciones.

Respecto a América Latina hay poco que decir. La Unión Soviética no tenía un enfoque apropiado para los regionalismos fuera de su propia esfera de influencia, lo que se advierte también en su relación con la

[71] *Ibid.*, p. 58.

[72] *Loc. cit.*

[73] Sueo Sudo, *The Fukuda Doctrine and ASEAN. New Dimensions in Japanese Foreign Policy*, (Singapur: 1992), p. 4.

[74] *Op. cit.*, p. 1.

[75] Ver Richard Cronin, *Japan, the US, and Prospects for the Asia-Pacific Century*, (Singapur: 1992).

[76] Ver Itari Umezu, "The future role of Japan in the Asia-Pacific", Kuala Lumpur, 6th Asia-Pacific Roundtable, 1992.

[77] Ver Sudo, *op. cit.*, 1988.

Comunidad Europea. Esto podría deberse a que el regionalismo carecía de lugar en su visión de un internacionalismo futuro, y a que ésta estaba demasiado fijada en la superpotencia rival, lo que tuvo un efecto paralizante. Sin duda, la intensificación de ciertos modelos de relaciones soviético-latinoamericanas podía tener funciones de acrecentamiento de influencia o de hostigamiento de Washington, pero la alternativa de asumir compromisos comerciales, crediticios y de política de desarrollo frente a los acuerdos de integración sobrepasaba la capacidad tanto económica como estratégica de la Unión Soviética. Por otra parte, Cuba no se podía utilizar como palanca por el motivo mencionado y por su falta de relaciones con las agrupaciones originales latinoamericanas (las excepciones son SELA y el Grupo de los Tres).

En síntesis, el papel de la Unión Soviética en la aceptación del regionalismo latinoamericano fue sólo indirecto (por ejemplo, vía el motivo de evitar el comunismo en el hemisferio occidental). Mucho después de Krushchev se seguía considerando el Tercer Mundo y América Latina como dimensiones revolucionarias.[78] Cuando se trataba de relaciones concretas, éstas se desarrollaban por la vía bilateral, tanto si se trataba de naciones prorevolucionarias hermanas (Cuba y después Nicaragua) o de regímenes burgueses.

Así y todo, el factor Unión Soviética no fue, en un plano indirecto, tan marginal. La tensión Este-Oeste en diversas ocasiones provocó un mínimo de intereses norteamericanos en la integración latinoamericana, como se vio anteriormente.

En ASEAN tampoco se ve una contribución soviética esencial a la aceptación del regionalismo. Ello no excluye el importante rol soviético en la conformación del cuadro de fuerzas de las grandes potencias; la actuación en este cuadro fue un motivo esencial de la asociación de los países de ASEAN. Dicho de manera un tanto polémica, la hostilidad más o menos abierta demostrada a ASEAN desde Moscú como centro del comunismo mundial (una actitud de no aceptación) sería durante largos años un factor de primer orden en la cohesión de ASEAN.

No obstante, hasta los años 60 la Unión Soviética no concibió una participación activa en el Sudeste asiático.[79] En cambio, desde mediados de los años 70 se pudo observar una presencia más perfilada de los soviéticos (refuerzo de la flota del Pacífico). Más importante fue el inevitable efecto sobre los intereses de ASEAN del rol de garantía y protección de Vietnam asumido por la Unión Soviética desde la paz de

[78] Ver Edith K. Valkenier, "Soviet economic strategy in Latin America", en: León, *op. cit.*, pp. 65-89.
[79] César Parreñas, *ASEAN im Kraftefeld der Grossmachte*, (Frankfurt: 1989), p. 22.

París. Ello contribuyó a que gradualmente se reconociera la necesidad de tomar nota de ASEAN como entidad colectiva de Estados soberanos. Aunque Moscú en los años 70 mantuvo distancia frente a ASEAN y la idea de ZOPFAN, los líderes soviéticos trataron de promover ante ASEAN su concepción de un sistema de seguridad colectiva para Asia.[80] Se trataba, claramente, de un intento de aislar a la República Popular China. En la época, las maniobras geoestratégicas y de política de seguridad soviética se percibieron en ASEAN con lucidez y desconfianza. La amenaza proveniente de Vietnam, especialmente a Tailandia, no habría sido posible sin la participación soviética en Vietnam. No obstante, en los años 70 mejorarían las relaciones comerciales. En una época en que quedó de manifiesto que no existía un acceso ilimitado a los mercados de Europa, Japón y Estados Unidos, la Unión Soviética se convirtió en un apreciado destinatario de las exportaciones de ASEAN.[81]

Lo anterior tiene una limitada relevancia desde el ángulo de la aceptación. Hasta 1978, la política soviética en el Sudeste asiático se orientó a establecer posiciones políticas en la región. Desde 1978, con la suscripción del Tratado de Amistad con la Unión Soviética, se trató de jugar el rol de "actor central" en la región.[82] En este intento era cada vez menos posible ignorar la ASEAN, sin perjuicio de las vías bilaterales como conductos normales de las relaciones. Estas tenían una cierta tradición en la medida que la Unión Soviética acostumbraba según los acontecimientos de Estados determinados en la esperanza que un día "viraran" en dirección procomunista. El discurso de Gorbachov en Vladivostok (28 de julio 1986) señala, con todo, un cambio de política.[83] Las frases claves son "en la actividad de la ASEAN y en las vinculaciones bilaterales hay mucho de positivo" y "en nuestra opinión no hay obstáculos insuperables para el establecimiento de relaciones mutuamente aceptables entre los países de Indochina y ASEAN". Además, relativo al tema de la aceptación se discutiría la idea de una "cooperación económica del Pacífico", que se ha "considerado sin prejuicios, con la disposición a unirnos a las posibles bases de una cooperación de esta índole..."[84] Entre otras iniciativas soviéticas de esta política modificada cabe mencionar la propuesta de un

[80] *Ibid.*, p. 145.

[81] Detalles en Takehiro Togo, "Increase of Soviet economic relations in Asia", en: Ray Cline et al. (eds.), *Asia in Global Soviet Strategy*, (Boulder: 1987), pp. 45-50.

[82] Ver Leszek Buszynski, *Soviet Foreign Policy and Southeast Asia*, (Londres: 1986).

[83] Texto en Joachim Galubitz et al. (eds.), *Die Sowjetunion und Asien in den 80er Jahren*, (Baden-Baden: 1988), pp. 327-348.

[84] *Ibid.*, p. 343.

foro del tipo CSCE para Asia[85] o la propuesta de Gorbachov para una "cumbre" de superpotencias del Pacífico.[86]

Lo anterior implica una triple aceptación soviética de ASEAN como ente internacionalmente significativo: primero, en su calidad de factor estratégico para asegurar la paz y estabilidad regional; segundo, como un socio útil para los esfuerzos de un gobierno soviético orientado a la internacionalización de las relaciones económicas; y tercero, ASEAN fue un elemento dentro de los cálculos soviéticos para estructurar las relaciones con el bloque Asia-Pacífico en formación. Si bien, como señala una autora, la Unión Soviética era una potencia ajena a la región, "no asiática", es innegable que en lo reseñado hay un cambio cualitativo de aceptación de ASEAN por parte de la entonces segunda potencia constitutiva de las definiciones de poder en el sistema internacional.[87]

Después de la disolución de la Unión Soviética, todo indica que Rusia se conducirá frente a ASEAN de acuerdo a los lineamientos de Vladivostok. No sería una sorpresa que Moscú avanzara eventualmente (por su propio deseo) a la condición de país dialogante con ASEAN. Sin embargo, por el momento estamos en el ámbito de la especulación; hay, por ejemplo, incertidumbre acerca de las posiciones globales de la Mancomunidad de Estados Independientes.[88] Vladimir Ivanov, director de la sección Asia-Pacífico en el Instituto de Economía Mundial y Relaciones Internacionales de Moscú, ha señalado que Rusia tiene intereses actuales en el Pacífico. Ciertamente las consideraciones de seguridad y estratégicas, distintas a la naturaleza actual de la cooperación en el área, siguen presentes. Al mismo tiempo, desde más o menos 1987 Moscú comienza a concebir la política exterior (incluido el aspecto económico) en categorías regionalistas.[89] (Aquí se cierra el círculo que partió de América Latina).[90]

---

[85] *Straits Times*, (Singapur), 5 septiembre 1990.

[86] *Jakarta Post*, 18 abril 1991.

[87] Texto de la entrevista en *op. cit.*, pp. 349-357. Ver Susanne Feske, *ASEAN. Ein Modell fur Regionale Sicherheit*, (Baden-Baden: 1991), pp. 101 y 103.

[88] Ver Gennady Chufrin, "The future role of the CIS in the Asian-Pacific region", 6th Asia-Pacific Roundtable, Kuala Lumpur 1992.

[89] Ver Vladimir I. Ivanow, "From the USSR to Russia on the Pacific", *Southeast Asian Affairs 1992*, Singapur 1992, pp. 71-87.

[90] Ver Klaus Fritsche, "Dritte-Welt-Politik unter Gorbatschow", *Osteuropa* 39/4 1989, pp. 332-342.

Otros actores relevantes para la aceptación de ASEAN como entidad regional.

En este párrafo no consideramos a América Latina, puesto que el actor dominante en la aceptación o rechazo regional a nivel del hemisferio occidental ha sido y es Estados Unidos. Si bien Canadá cumple un papel de equilibrio en la OEA y las entidades como el BID, incluyendo el apoyo a la integración subregional, su significación para el regionalismo latinoamericano es insuficiente para justificar un análisis detallado en el presente contexto.[91]

La situación de ASEAN, en cambio, es muy distinta, ya que no sólo está en el campo de gravitación de los intereses de superpotencias y grandes potencias con pretensiones globales, sino que depende también del modo en que es aceptada o rechazada por vecinos inmediatos como la República Popular China, los Estados de Indochina y Myanmar, así como por las potencias del Pacífico, Australia y Nueva Zelandia.

La relación de China con ASEAN no se puede sintetizar en una fórmula única y simple. Durante siglos, ASEAN fue parte del entorno geopolítico y comercial del imperio chino. Más tarde, las minorías chinas en la región se convertirían en un factor político con peso propio. Durante años, China comunista sembró la duda entre sus vecinos del Sur acerca de su posible intención de utilizar los chinos de ultramar como quintas columnas. Ello permite inferir una justificada desconfianza de ASEAN frente a China, así como un interés chino en diversos niveles en la subregión. Por mucho tiempo, China (y Hanoi) acusaron a ASEAN de ser una alianza militar inspirada por Estados Unidos.[92]

Desde entonces, la relación ha mejorado de manera fundamental. Desde comienzos de los años 70 hasta hoy, los dirigentes chinos tienen dos objetivos: a) hacer retroceder (o por lo menos neutralizar) la influencia global, y especialmente regional de las dos superpotencias; y b) fomentar las aspiraciones de independencia y autonomía de los Estados más pequeños de la región frente a las grandes potencias, y desarrollar las relaciones bilaterales sobre la base de los principios de la coexistencia pacífica.[93]

Según Peter Opitz, la República Popular China ha llegado a ser un actor relevante en el estímulo de la cooperación política y económica de los Estados del Sudeste asiático en el marco de la ASEAN.[94]

---

[91] Algunos ejemplos en G. Pope Atkins, *Latin America in the International System*, (Boulder: 1989), 2ª edición.

[92] Jürgen Dauth, "ASEAN", *Aus Politik und Zeitgescichte*, 1979, B8, pp. 31-43, 37.

[93] Peter J. Opitz, "China in der asiatish-pazifischen Region", *Aussenpolitik* 39/1, 1988, pp. 76-89, 78.

[94] *Ibid.*, p. 84.

Es posible que este juicio se refiera más a potencialidades que a realidades concretas, pero en todo caso hoy cabe hablar de la relación ASEAN-China como una "*evolving relationship*".[95]

No obstante, es necesario hacer algunas precisiones.

- El interés de China en ASEAN (que incluye desde mediados de los 70 una actitud positiva hacia el concepto ZOPFAN), no se entiende sin el problema Vietnam-Camboya. "Sin la inclusión de ASEAN en su frente anti-Vietnam, Pekín no podría haber aislado internacionalmente a Vietnam de manera tan afectiva como lo lograra".[96]
- ASEAN tiene un atractivo creciente para China en el contexto de sus necesidades económicas originadas en el esfuerzo por salir del atraso, así como del interés chino en la cooperación en el Pacífico,[97] El establecimiento de la Secretaría de APEC en Singapur aumenta el atractivo de ASEAN.

  Este desarrollo, de tendencia positiva, en el cual China ha llegado a apreciar el papel regional de ASEAN, no excluye conflictos potenciales (disputa por las islas Spratly), ni una desconfianza básica persistente en ASEAN frente a un vecino que, pese a sus reformas, sigue siendo comunista (cualquiera sea la concepción de las variantes chinas del comunismo).[98] También es necesario recordar que entre China y los países de ASEAN hay diferentes grados de cooperación y divergencia de intereses.
- Los intereses chinos y de ASEAN coinciden en un punto importante. Ambas partes se consideran recíprocamente (aunque no en forma totalmente simétrica) como un elemento esencial de un equilibrio regional. Por ello hay un interés compartido en una prosperidad general en la región, interés que permanece también en el contexto de cambios en determinados parámetros internacionales.[99]

La relación vietnamita con ASEAN ha estado marcada durante largo tiempo por una abierta rivalidad. Pero es necesario reparar en las fluctuaciones de esta relación. Frente al concepto de ZOPFAN preconizado

---

[95] Joyce Kallgren et al. (eds.), *ASEAN and China: An Evolving Relationship*, (Berkeley: 1988).

[96] Opitz, *op. cit.*, p. 85.

[97] Robert Ross, "China and Post-Cambodia Southeast Asia", *Annals*, AAPSS 1992, 519, pp. 52-66. Sobre estas consideraciones estratégicas, ver Sheldon Simon, "China and Southeast Asia: Suspicion and hope", *The Journal of East Asian Affairs* 5/1, 1991, pp. 185-202. Ver Ross 1992, p. 52. Ver Ji Gouxing, "Post Cold War Pacific Asia: A Chinese perspective", *Asian Defence Journal* 17, 1992, p. 3237.

[98] Chen Luzhi, "The future role of China and Japan in the Asia-Pacific", 6th Asia-Pacific Rountable, Kuala Lumpur 1992. Ver Jurgen Domes, "Die Volksrepublik China vor dem XIV Parteitag der KP", *Europa-Archiv* 47/20, 1992, pp. 577-585.

[99] Ver Xiaobo Lu, "China and Southeast Asia", en: Yufan Hao et al. (eds.), *The Chinese View of the World*, (Nueva York: 1989), pp. 212-248.

por ASEAN, a comienzos de los años 70, Vietnam trató de promover el modelo ZOGIPAN ("*Zone of Genuine Independence, Peace, and Neutrality*"). De todos modos, en 1978 se inició una campaña diplomática dirigida a lograr un pacto de no agresión, paz y amistad, lo que ASEAN rechazó debido a la amenaza del conflicto de Indochina. Desde comienzos de 1979, tuvo lugar una drástica intensificación de las tensiones a raíz de la ocupación de Camboya, que había sido precedida por el establecimiento de "relaciones especiales" de Vietnam con Laos.

Desde entonces, la relación se ha relajado sustancialmente. Tailandia y Singapur conducen políticas exteriores muy activas hacia toda Indochina. No hay que descartar el ingreso de los tres Estados indochinos a ASEAN si ellos consolidan su situación política (lo que en el caso de Vietnam implica un cambio de régimen), lo que a su vez aumentaría el peso del grupo de ASEAN en el ámbito de fuerzas de Asia-Pacífico.[100] Pero también en este contexto tiene validez la simple constatación que para Vietnam, Laos y Camboya, ASEAN –a pesar de todas las diferencias– fue aceptada como una dimensión imposible de ignorar. Hoy, desaparecido el apoyo soviético a Vietnam y sus aliados, ASEAN ya no se ve tanto en términos político-estratégicos sino en términos de su importancia económica. Vietnam está apostando abiertamente a una asociación con ASEAN.[101]

Con Australia existe una relación de asociación absolutamente constructiva bajo el criterio de aceptación de ASEAN. Lo constructivo implica una relación multidimensional y una amplia base de estructura organizativa y de áreas-problemas incluidos en la relación.

Australia y la ASEAN se reunieron por primera vez en mayo de 1973 en Camberra.[102] En 1974 se inició el diálogo con Australia, cuya valoración política fue visiblemente subrayada por la participación del jefe de gobierno australiano (con sus colegas de Japón y de Nueva Zelandia), en la segunda cumbre de ASEAN en Kuala Lumpur. Actualmente, la red de relaciones ASEAN-Australia se funda en una variedad de entidades económicas y de política de desarrollo.

Los ámbitos de vinculación a destacar son cuatro. A fines de los 70, ASEAN avanzó –detrás de Japón, Estados Unidos y la Comunidad Europea– al cuarto lugar entre los socios comerciales de Australia. Si bien las relaciones comerciales concretas se desarrollan –como en otros casos– a nivel bilateral, hay negociaciones a nivel de agrupación sobre problemas

[100] Ver Peter Schier, "Kambodscha", *KAS Asulandsinformationen*, junio 1992.

[101] Kai Schellhorn, "Politischer und wirtschaftlicher Wandel in Vietnam", *KAS Asulandsinformationen*, junio 1992.

[102] C. P. F. Luhulima, "ASEAN-Australian relations", *The Indonesian Quarterly*, 13/1, 1985, pp. 83-99.

como niveles arancelarios y acceso de mercado. Se da, en segundo lugar, un compromiso real de Australia en las políticas de desarrollo, considerándose de parte australiana la promoción de la cooperación regional en ASEAN; asimismo existe una verdadera transferencia tecnológica a favor de los partícipes de ASEAN.[103] El tercer elemento es la cooperación en políticas de seguridad. Junto con Nueva Zelandia y Gran Bretaña, Australia es garante de la situación de seguridad de Malasia y Singapur ("*Five Power Defence Arrangement*"). Ello ha tenido por consecuencia el emplazamiento de unidades australianas de aviación militar en Malasia.[104] Pero más importante es la perspectiva de largo plazo de la política de seguridad. Australia tiene interés en todos los dispositivos de seguridad regional, que idealmente evolucionarían hacia una fórmula inspirada por la filosofía de la CSCE.[105] En ello ASEAN sería considerado como un actor, aunque esté claro que desde el punto de vista australiano la idea –no sin atractivo– de ZOPFAN no ha logrado concretarse. En cuarto lugar, en Canberra no se olvida que lo fundamental es en último término la estructuración de la cooperación económica y política en el ámbito del Pacífico. Cuando Australia considera en sus reflexiones a ASEAN, se trata de un actor que gracias a la fundación de APEC puede exhibir iniciativas de estructuración de importancia esencial. Aunque en el pasado ASEAN haya vacilado para asumir compromisos específicos, Australia no puede ignorar el hecho de la participación de ASEAN, desde 1984, en los diálogos llamados "6+5" (ASEAN más Japón, Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelandia), referidos al futuro del Pacífico.[106] Es oportuno destacar, por último, la relevante contribución australiana al estudio de ASEAN.[107]

Aunque podríamos continuar mencionando Estados que han contribuido a la aceptación externa de ASEAN, como Canadá y, desde luego, Nueva Zelandia, nos preocupan básicamente los casos de países que tienen roles constitutivos para la definición del campo internacional y su estructuración regional. Como ha dicho Jorgensen-Dahl, "tal vez el mayor éxito de ASEAN es la medida en que otros Estados y agrupaciones

[103] *Ibid.*, p. 91.

[104] Detalles en Sheldon Simon, "ASEAN security in the 90s", en: Alison Broinowski (ed.), *ASEAN into the 1990s*, (Londres: 1990), pp. 112-137.

[105] Gareth Evans et al., *Australia's Foreign Relations in the World of the 1990s*, (Melbourne: 1991), especialmente cap. 7.

[106] Frank Post, "Introduction", en: Broinowski, *op. cit.*, pp. 1-31, 22.

[107] Ver Arnfinn Jorgensen-Dahl, *Regional Organization and Order in Southeast Asia*, (Londres: 1985).

de Estados han comenzado a ver a ASEAN como entidad y a tratarla como tal".[108]

3. Acerca de la actualización de las reflexiones previas a nivel de la teoría del regionalismo.

Nuestra afirmación inicial señaló la necesidad de relacionar los conceptos de Estado y soberanía a través de las modalidades de la aceptación. Un Estado se incorpora al sistema internacional, forma parte del mismo y recibe el reconocimiento público como sujeto de acciones y de derecho internacional en la medida que otros Estados lo reconocen. Más precisamente, desde la perspectiva de la ciencia política se trata que esto lo hagan los soberanos decisivos en el campo internacional, aquellos que determinan las "*rules of the game*". Esto es igual si se trata de las formas más tradicionales de establecimiento de un equilibrio de poder[109] o de elementos de un orden hegemónico, como ocurrió en la postguerra.[110]

Una posible objeción a estas reflexiones sería que las unidades regionales no calzan en una analogía entre Estado y soberanía, porque las agrupaciones regionales por definición no podrían tener pretensiones de soberanía originaria, y aún en aquellos casos (como la Comunidad Europea) en que se encuentran competencias supranacionales, la participación continuada de los Estados participantes es más importante que las ideas de terceros sobre el particular.

Pero hace tiempo vivimos en un mundo internacional en el cual el regionalismo ha llegado a ser una dimensión que no podemos omitir del sistema internacional, porque determinadas entidades internacionales comienzan a participar en la determinación de las "*rules of the game*". De este modo, la cuestión de la aceptación de las entidades regionales solamente se puede enfocar de acuerdo a criterios pragmático-realistas de evaluación del sistema internacional. Además, el grado de aceptación generalmente determina el grado de capacidad de acción interna y externa de las entidades regionales. Expresado de manera negativa: un ordenamiento de cooperación regional e integración no aceptado externamente no pasará más allá de una pretensión regional interna, aunque llegue a funcionar por un tiempo. En una situación de este tipo, lo más

[108] *Ibid.*, p. 63.

[109] Theodore Couloumbis y James Wolfe, *Introduction to International Relations*, (Englewood Cliffs, N.J.: 1990), 4ª edición, p. 39 y ss.

[110] Ver Stanley Hoffmann, *Primacy or World Order*, (Nueva York: 1978).

importante sería la ausencia de las ventajas que brinda la aceptación internacional. Ello a su vez privaría de un elemento esencial, tal vez incluso constitutivo, de la entidad. Tal como los Estados ingresan a su existencia histórica a través del reconocimiento internacional –de cuya mantención dependen para seguir existiendo– en un mundo de competencias divididas entre los actores es cada vez más importante para las entidades regionalistas encontrar el reconocimiento tanto constitutivo como de conservación.

La soberanía como atributo del Estado individual es más una ficción jurídica que una propiedad que corresponda a la realidad histórica. En ello coinciden politólogos e historiadores. Desde la Segunda Guerra Mundial ha habido una delegación de derechos soberanos, de hecho a las superpotencias, de derecho a nuevas instituciones supranacionales, la correspondencia entre Estado y soberanía ya no es completa, opina un autor. No obstante, bajo la perspectiva de los criterios de aceptación, hay cada vez más correspondencia entre soberanía y actores cuya existencia es registrada.[111]

La aceptación no es un nuevo acto de decisión voluntaria de los poderosos; también tiene lugar en los espacios de preferencia de un determinado espíritu de una época. En 1807, el príncipe von Hardenberg escribió: "aquel Estado que logra capturar el verdadero espíritu del tiempo y que, gracias a la sabiduría de su gobierno sabe integrarse serenamente en el plan del mundo (de la Providencia), sin necesidad de sobresaltos violentos, goza sin duda de grandes ventajas".[112] Esta reflexión es aplicable por analogía a las manifestaciones concretas del regionalismo. Los intentos regionalistas que se dan, por así decirlo, fuera del espíritu del tiempo, tienen pocas probabilidades de consideración internacional. Entre los intérpretes relevantes del "espíritu de los tiempos" suele haber una buena dosis de confusión; pero eso no importa. Por ejemplo, el déficit de aceptación del regionalismo latinoamericano en los años 60 por parte de Estados Unidos, se originó en la creencia de Washington que el hemisferio occidental seguiría bajo su égida mediante la revitalización del sistema interamericano.[113] A la inversa, la doble aceptación del regionalismo de ASEAN y de América Latina por la Europa de la Comunidad Europea tiene mucho que ver con la coincidencia entre fases de desarrollo y crisis (Centroamérica) con la regionalización de las

[111] Reinhard Kosellek, Introd. al artículo "Staat und Souberanitat", de Hans Boldt, en: Otto Brunner et al. (eds.), *Historisches Lexikon*, (Stuttgart: 1990), Tomo 6, pp. 1-154, 3.

[112] *Loc. cit.*, p. 30

[113] Ver Manfred Mols, "Quality of Life in the Americas. Der Bericht Nelson Rockefellers", *Zeitschrift fur Politk* 17/4, 1970, pp. 392-438.

propias relaciones exteriores. El común denominador de estas y otras situaciones es que la aceptación no es sólo una consecuencia de decisiones voluntaristas o casuales, sino que depende de un momento histórico favorable, tanto desde la perspectiva de los ortorgantes de la aceptación como de los actores regionales que deben saber presentar su sistema (lo que ASEAN logró de manera sobresaliente).

Otro criterio muy importante para la aceptación deriva de los recursos soberanos internos, como la capacidad de actuación y de imposición que posee o que exhibe un Estado. La analogía con el reconocimiento de estructuras de cooperación e integración implica que éstas pueden contar más fácilmente con la aceptación de actores esenciales en el sistema internacional cuando no está en duda su capacidad básica de supervivencia y cuando exhiben atractivos adicionales por la vía de la agrupación regional.

Esto nos lleva una vez más a la interrogante final acerca de los diferentes grados de aceptación internacional de las manifestaciones regionalistas latinoamericanas y ASEAN. Al respecto las respuestas son básicamente siete.

Primero, el regionalismo practicado por la ASEAN fue desde un comienzo más "calculable" que los intentos latinoamericanos. A pesar de las complejidades de los orígenes y de la estructura organizativa de ASEAN,[114] ésta siempre apareció en el campo internacional como una entidad idéntica. En cambio, en América Latina han surgido una y otra vez nuevas entidades de integración, cooperación y concertación; prácticamente todas se han presentado como una especie de *non plus ultra* de calidad (sub) regionalista, capaz de asumir, según sus integrantes, una serie de competencias sin haber por ello abandonado las creaciones anteriores. De ello ha resultado un alto grado de confusión en América Latina y con mayor razón entre los actores externos.[115] Para decirlo de manera muy drástica: no conozco ningún diplomático, banquero o periodista dedicado a América Latina que domine el panorama de los intentos regionalistas del área. Esto es literalmente mortal desde el punto de vista de la aceptación.

Habría que agregar en este punto una observación sobre ASEAN. El proceso de "fermentación regionalista" en que se encuentra todo el ámbito del Este de Asia y el Pacífico podría –si ASEAN no insiste férrea-

[114] Ver Chang Meng Kneg, "ASEAN's institutional structure and economic cooperation", *ASEAN Economic Bulletin* 6/3, 1990, pp. 268-282.

[115] Ver Mónica Hirst, "Condicionantes y motivaciones del proceso de integración y fragmentación en América Latina", *Integración Latinoamericana*, 17/175, 1992, pp. 19-31.

mente en mantener su identidad– justificar la advertencia de que existe el peligro de repetir las falencias de los esfuerzos latinoamericanos.[116]

En segundo lugar, América Latina ha mostrado poca firmeza en la presentación externa de su regionalismo. Los propios diplomáticos, ministros y altos funcionarios latinoamericanos que han sido interlocutores o negociadores en temas regionales muchas veces han visto de modo muy cambiante los propios esfuerzos de integración y cooperación. Una y otra vez ha faltado claridad acerca de los mandatos de los grupos de embajadores en lugares internacionales importantes (los GRULA). Sus miembros muchas veces han dependido de las oscilaciones coyunturales en sus países, lo que podía significar tanto un apoyo como un freno al regionalismo. A nivel de los gobiernos hay falta de claridad e inestabilidad en las competencias. En cambio, los países de ASEAN desde un comienzo organizaron "escritorios de ASEAN" en las cancillerías, dotados de claras competencias. A nivel de representación diplomática externa, no ha habido problemas de falta de información para los interlocutores de la agrupación.

En tercer lugar, no es posible dejar de considerar las diferencias de reputación económica y política entre América Latina y ASEAN. América Latina se ha considerado como una región en crisis política desde los años 70 y en crisis económica desde los 80. Ello restó interés a la aceptación del regionalismo en sus diferentes manifestaciones, esto es, hubo reticencia para asumir compromisos cuando la soberanía interna era cuestionable. Los países de ASEAN constituían una de las regiones más activas de crecimiento en el mundo, y del mismo modo su estabilidad política logró gran consideración.

En cuarto lugar, las alternativas internacionales de ambas regiones deben mirarse a través de criterios que –por lo menos temporalmente– han escapado a la influencia directa de los afectados. No es posible escribir acerca del regionalismo latinoamericano sin recordar la masiva incorporación a la zona de intereses geopolíticos, de seguridad y comerciales de los Estados Unidos. Con pocas excepciones, Estados Unidos persistió en una política hegemónica de estructura bilateral. Es cierto que su efecto fue distinto en México y en Argentina, en Honduras y en Uruguay, pero en la práctica se trató de un *divide et impera* con acento en el *divide*. La Europa de los 12 y sus predecesores sin duda han logrado iniciar una política correctiva de orientación opuesta. Pero Europa no puede garantizar la persistencia de los esfuerzos de integración y cooperación de América Latina porque en el contexto de unos pocos actores

[116] Jürgen Ruland, "Europa: ein Modell fur Asien?", *Aussenpolitik*, 43/4, 1992, pp. 392-401, 398.

prioritarios en la constelación del poder internacional el fruto del rol de socio aceptante asumido por solamente uno de los actores centrales en la conformación del sistema es muy limitado. (A esto hay que agregar las orientaciones alternativas de Europa, que dicen relación con las consecuencias de la *perestroika*).

Es diferente la situación en el Sudeste asiático. Tailandia, Malasia, Filipinas, Indonesia y Brunei supieron aprovechar hábilmente la situación de falta de rol hegemónico de las dos superpotencias, explotando el contexto de empates y equilibrios en su entorno geoestratégico. El bien elegido título del libro de César Parreñas, *ASEAN en el Campo de Fuerzas de las Grandes Potencias* alude a una doble circunstancia: los Estados de ASEAN y su espacio geopolítico propio no sólo se encontraron una y otro vez en un campo de fuerzas dinámico; la propia Asociación y algunos circuitos paralelos de coordinación de las políticas exteriores de los países contribuyeron a la reestructuración constante de este campo de fuerzas.[117]

Está demás señalar que ASEAN nunca manifestó una equidistancia multidimensional hacia los grandes actores del sistema internacional. La misma amenaza comunista que estaba a la puerta de los países y dentro de algunos (guerrillas comunistas en Tailandia y Malasia) justificaron una clara preferencia por Occidente. No se trató de un occidentalismo meramente defensivo, sino de una máxima de ordenamiento tanto en política de seguridad como de política económica. Esto facilitó enormemente a Estados Unidos, Japón y desde luego Europa y Australia a no considerar a ASEAN como un factor de perturbación. La aceptación de ASEAN tuvo mucho que ver con esta percepción de afinidad.

Como se ha visto anteriormente, en el caso de América Latina esto no ha sido así. La revisión actual de las ideas latinoamericanas sobre política económica, desarrollo y rol del Estado, que en parte se manifiestan a través del instrumental de mecanismos de cooperación e integración y de esta manera pueden traducirse en políticas operativas, podrían, con todo, favorecer a más largo plazo la aceptación del regionalismo latinoamericano. Ello supone que el regionalismo ingrese a una fase de consolidación que prometa mayor estabilidad (en la cual habría que eliminar las instituciones y esquemas de integración que se encuentren obsoletos).

En sexto lugar, como se argumentó anteriormente, la aceptación está unida a un atractivo. Las entidades regionales ganan en esta dimen-

[117] Parreñas 1989, *op. cit.* Sobre este punto, ver el artículo de Mols sobre concepciones y praxis del desarrollo, en el presente volumen.

sión cuando resultan interesantes en varios aspectos. La prolongada crisis social, económica y política de América Latina durante años perjudicó a la región en este sentido. América Latina estuvo ausente de la conciencia europea y japonesa como factor de estabilidad o de perturbación en el ámbito de la seguridad. Es interesante observar que (en los casos de Centroamérica y el Grupo Andino) las consideraciones de política de seguridad en el Potomac tuvieron un papel, sin perjuicio de lo cual se prefirió recurrir una vez más a instrumentos convencionales de política (maniobras militares y paramilitares, despliegue de otros medios, tratamiento bilateral preferencial de algunos países, ciertos intentos de revitalización del sistema interamericano). Actualmente, cuando es manifiesta la recuperación económica de Estados latinoamericanos claves y existe la necesidad de reaccionar frente a la formación de megabloques económicos, los Estados Unidos ya no pueden ignorar como antes los intentos latinoamericanos de unificación intergubernamental (por ejemplo, está el caso del acuerdo con el MERCOSUR).

En séptimo lugar, y en relación con lo anterior, habíamos hecho referencia al espíritu de los tiempos en que tiene lugar la aceptación. En nuestro ensayo introductorio en este volumen presentamos –recogiendo las últimas discusiones sobre regionalismo y las experiencias europeas tradicionales– una tipología de las entidades regionales que tendrán en el futuro un papel en el sistema internacional. Justamente desde el punto de vista de la aceptación, América Latina y ASEAN asumen nuevos roles y potencialidades en dichos contextos. Una América Latina consolidada a nivel regional y subregional sería una entidad distinta a la América Latina fragmentada, sacudida por crisis del pasado, tanto para Europa como para Japón y aún para Estados Unidos, en la medida que este país considera ajustes en el marco de una nueva situación internacional. ASEAN constituye desde ya una magnitud establecida desde el punto de vista de la aceptación, ya que ignorar a esta entidad o pasar por encima de ella equivaldría a abandonar unilateralmente el ámbito Asia-Pacífico a favor de Japón.

Los siete criterios de aceptación que hemos desarrollado no pretenden ser exhaustivos. En cualquier caso, el orden de la exposición no es casual. La premisa que subyace a nuestras reflexiones es que los Estados y sus gobiernos tienen muchos elementos en la mano para encontrar, por medio de una política hábil de integración y cooperación, el grado de aceptación externa necesario para otorgar a sus agrupaciones un lugar consolidado en los cálculos del sistema internacional. En este terreno, unos tendrán mayores logros que otros, pero en la medida que la política es más que la mera reacción a "situaciones" internas y externas,

entonces cada política de vinculaciones regionales tiene un determinado nivel de potencial de desarrollo. En este potencial el que se trata de aprovechar activamente frente a los "*major power contenders*" para consolidarse en un determinado entorno internacional. Una de las agrupaciones subregionales aquí tratadas, que objetivamente cuenta con pocos recursos –nos referimos a Centroamérica– desde mediados de los años 80 ha mostrado de manera impresionante que es posible lograr altos rendimientos a partir de medios muy escasos.

II PARTE

El marco externo de la cooperación regional: ASEAN y América Latina.

Manfred Wilhelmy
Hernán Gutiérrez

1. Introducción.

El objetivo de este capítulo es identificar y describir los factores internacionales que en ambas regiones han incidido en la voluntad y capacidad de los actores respectivos, en ASEAN y América Latina, para iniciar y desarrollar esquemas de cooperación política y económica. Se trata de presentar un marco externo general que afecta a América Latina y los países de ASEAN en el curso de las últimas décadas, como, por otra parte, de distinguir aspectos, manifestaciones o efectos específicos del entorno internacional en América y en Asia.

Al iniciar este examen, nuestra premisa básica es que los Estados considerados se inclinan a establecer variados mecanismos de cooperación –como acuerdos de integración, de acción externa conjunta o de consulta y concertación– no sólo porque existen ciertos diagnósticos convergentes acerca de sus problemas de desarrollo, sino también –y de manera muy especial– porque perciben condiciones y tendencias en el sistema internacional que los incentivan a agruparse y a estrechar sus relaciones recíprocas. Alternativamente, las condiciones externas prevalecientes –muchas veces percibidas de manera parcial– pueden desincentivar, frenar o entorpecer las iniciativas de carácter regional, configurando un marco restrictivo para la cooperación. En este estudio se procura destacar ambos tipos de condicionamientos externos y de mostrar sus interacciones y efectos.

El presente estudio, al abordar el tema del marco externo en una perspectiva comparativa interregional, procura apartarse de la tradicional orientación política y académica hacia los paradigmas de cooperación basados en las experiencias de los países del Norte. Al adoptar una perspectiva comparativa "Sur-Sur", postulamos que, no obstante el conocimiento y las influencias de los modelos de los países altamente industrializados, especialmente en Europa occidental, el examen comparativo de diferentes aproximaciones de países en desarrollo a las relaciones con los actores centrales que conforman el marco externo puede mejorar nuestro conocimiento del rango de respuestas posibles a los desafíos de la política de desarrollo y de la lucha por alcanzar una mayor presencia y un cierto reconocimiento de países medianos y pequeños en el mundo actual.

Estas respuestas dependen, sin embargo, del desarrollo de concepciones regionales acerca de mecanismos de asociación, integración, concertación, etc. Este capítulo no aborda este segundo aspecto, que dejamos pendiente para el capítulo siguiente.

2. Las mutaciones en el marco internacional en la década de los años sesenta y su incidencia en los procesos de cooperación e integración en América Latina y los países de la ASEAN.

Nuestra hipótesis central en lo que se refiere al impacto de las transformaciones del sistema internacional en los mecanismos de cooperación subregional es que la evolución de éste en la década de los años sesenta configuró, en términos generales, un contexto de permisividad.[1] Para formularlo en términos más concretos, sostenemos que los cambios que se producen en el escenario internacional en el transcurso de la década de los años 60 generan, en términos generales, condiciones favorables para la articulación de fórmulas concertadas de política exterior entre los países del Sur, tanto en el ámbito económico como en el terreno propiamente político.

Al comparar, sin embargo, el impacto que las grandes tendencias globales tuvieron en América Latina y el Sudeste asiático, debemos resaltar el hecho de que su efecto en los mecanismos de cooperación e

[1] Usamos este término en el sentido original formulado por Helio Jaguaribe, "Hegemonía Céntrica y Autonomía Periférica", en: Eduardo Hill y Luciano Tomassini (eds.), *América Latina y el Nuevo Orden Económico Internacional*, (Santiago: CPU, 1979), pp. 17-48.

integración, así como en la composición de los actores relevantes en Asia del Este y América Latina, es mediatizado por dos factores intervinientes: a) un conjunto de variables de naturaleza doméstica que se expresan concretamente en el estadio de evolución del proceso de construcción del Estado-nación; y b) el carácter más o menos abierto o cerrado del espacio subregional. A nuestro juicio, estas dos variables condensan una serie de procesos que tienen por efecto diferenciar el impacto de los cambios del entorno internacional en los mecanismos de cooperación e integración, en ambas subregiones.

En términos generales, en el transcurso de la década de los años sesenta el poder y alcance de la influencia de los Estados Unidos en el orden político y económico internacional de la postguerra alcanza su punto culminante. Pero el reverso de la medalla es que al mismo tiempo detectamos manifestaciones sintomáticas de un incipiente pero profundo proceso de declinación de la hegemonía norteamericana, tanto en América Latina como en la globalidad del escenario internacional. Los Estados Unidos asumen plenamente su rol de superpotencia, pero esto ocurre a un alto costo económico, político y diplomático.

El derrocamiento de la dictadura de Fulgencio Batista por las fuerzas insurreccionales bajo el mando de Fidel Castro, habría de conferirle una nueva dimensión a la proyección del conflicto Este/Oeste en América Latina. Con anterioridad, Washington había intervenido en Guatemala (1954) para derrocar al gobierno de Jacobo Arbenz, por considerar que éste podría amenazar su seguridad nacional, pero el advenimiento del régimen castrista en Cuba no sólo materializaba la presencia de un gobierno cada vez más hostil hacia los Estados Unidos sino que además concretaba la presencia de la Unión Soviética a escasa distancia de Miami. De esta manera, el acceso de Castro al poder en Cuba habría de desencadenar una nueva estrategia reactiva norteamericana en el hemisferio, simbolizada en la Alianza para el Progreso y en la intensificación de los lazos militares con los países del hemisferio.

En efecto, la hipotética amenaza del comunismo en América Latina adquiría, de acuerdo a las percepciones de los norteamericanos, una dimensión concreta y dramática: no sólo su hegemonía en el hemisferio estaba directamente amenazada, sino que además su seguridad confrontaba una amenaza seria y cercana, tal como lo vino a demostrar la crisis de los misiles en Cuba (1962). La revolución cubana, entonces, vino a reforzar la política hemisférica de los Estados Unidos, en el sentido de fomentar instancias multinacionales para coordinar el aislamiento político y económico del régimen de Fidel Castro. Ello obligó a los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) a alinearse en torno a la política de hostigamiento propugnada por los Estados

Unidos, dentro de los espacios institucionales diseñados por este país, pero además contribuyó a conferirle una nueva dinámica a la cooperación y concertación hemisférica. A modo de ejemplo de los esfuerzos de los Estados Unidos por asegurarse la lealtad de la región a través de la asistencia económica, podemos señalar que Washington quintuplicó el presupuesto de la OEA a partir de 1961 e incrementó en una proporción similar los programas del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).[2]

En otro ámbito, en América Latina (en forma similar a lo que aconteció en el Este y Sudeste asiático), la intensificación de la prioridad del conflicto Este/Oeste en la agenda norteamericana y el cambio en el enfoque norteamericano del concepto de defensa hemisférica desde una perspectiva de seguridad externa hacia el énfasis en la seguridad interna,[3] se tradujeron en la multiplicación e intensificación de los lazos hemisféricos con las Fuerzas Armadas latinoamericanas. De acuerdo a este nuevo esquema, "los esfuerzos principales estaban orientados a contener la subversión interna a través de un programa de ayuda militar y de asistencia en las técnicas contrainsurgentes".[4]

Indirectamente, al ser los lazos y foros multilaterales una dimensión característica, una constante de la política exterior norteamericana, se va estructurando un sistema internacional que naturalmente incentiva a los países latinoamericanos (salvo contadas excepciones) a conformar bloques políticos o al menos a concertar aspectos sustanciales de su política exterior. La única esfera en que los Estados Unidos restringen relativamente esta forma de regulación del orden internacional es la económica, en razón de su modelo liberal de desarrollo. Aún así, en relación a América Latina, la adopción de la teoría de la modernización (en particular sus supuestos culturales –emergencia de una mentalidad empresarial a partir de sistemas de valores modernos– y sociales –emergencia de la clase media–) y el énfasis que esta teoría concedió a las condiciones necesarias para que pudiese surgir un sector empresarial moderno y dinámico, llevó a erigir la Alianza para el Progreso y a aceptar la creación del BID.[5]

---

[2] Abraham Lowenthal, "The United States and Latin America: Ending the Hegemonic Presumption," *Foreign Affairs*, 55:1, octubre de 1976, pp. 199-213.

[3] Jennie K. Lincoln y Elizabeth G. Ferris, "Introduction to Latin American Foreign Policy: Latin American Governments as Actors in the International System", en: Jennie K. Lincoln y Elizabeth G. Ferris (eds.), *The Dynamics of Latin American Foreign Policies: Challenges for the 1980's*, (Boulder: Westview Press, 1985), pp. 3-20.

[4] Mario Ojeda Gómez, "Las Relaciones de México con el Régimen Revolucionario Cubano," en: *México y América Latina: La Nueva Política Exterior*, (México: El Colegio de México, 1974), pp. 47-81.

[5] Jerome Levinson y Juan de Onis, *The Alliance that Lost its Way*, (Chicago: The Twentieth Century Fund, 1970), especialmente los capítulos 1 y 2.

Podemos afirmar que la década de los años sesenta en América Latina representa, entonces, el período de la expansión del sistema interamericano. En los años sesenta, además, el fenómeno de la transnacionalización tuvo una manifestación específica en el campo económico: la multiplicación de las actividades de las empresas multinacionales. Ello también impulsó a los gobiernos latinoamericanos a concertar aspectos importantes de sus políticas exteriores. Una manifestación concreta de lo anterior tuvo lugar, por consiguiente, en el terreno económico con la creación del BID en 1959 y, como señaláramos, con la iniciativa de John F. Kennedy de asociar la cooperación para el desarrollo con profundas reformas estructurales, especialmente en el área rural, estrategia sobre la cual se basó inicialmente la Alianza para el Progreso.

Sin embargo, esta fase de desarrollo del sistema interamericano que sucede a la institucionalización del sistema luego del fin de la Segunda Guerra Mundial, se caracteriza por una creciente divergencia entre las metas latinoamericanas y norteamericanas. En la era de la postguerra, y especialmente a partir de la emergencia de la Guerra Fría, Estados Unidos buscó aliados para sus metas de política exterior y se orientó hacia el sistema interamericano en busca de este apoyo. Los gobiernos latinoamericanos, por su parte, buscaron usar las instituciones interamericanas como un medio para contener el intervencionsimo norteamericano y para consolidar su propio desarrollo económico.[6]

Los incipientes desafíos a la hegemonía norteamericana en el hemisferio no se limitaban a eventos susceptibles de ser enmarcados por el conflicto Este/Oeste, sino que estaban también determinados por la proyección en el continente americano de la reconstrucción política y económica de Europa. A partir de la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero en 1951, comenzó Europa occidental a articularse, progresivamente, con mayor asertividad como subsistema regional dentro del marco definido por su alineamiento atlantista y por el desenlace del desmantelamiento de sus colonias en Africa y Asia. En su conjunto, este proceso prometía ofrecer a las naciones latinoamericanas un interlocutor político y comercial funcional a sus deseos de abrir espacios en su relación con los Estados Unidos, pero sobre todo y es ésta la tesis que orienta nuestro análisis, la presencia europea incentivó la concertación y cooperación subregional y regional. En primer lugar, porque en sí misma la comunidad europea llegó a representar un modelo de integración y de cooperación. En segundo lugar, la gradual conforma-

[6] Pope Atkins, *Latin America in the International Political System*, (New York: The Free Press, 1977).

ción de bloques multilaterales estimulaba a los latinoamericanos a buscar adquirir, a través de estas mismas instancias multilaterales, un mayor peso colectivo ante los Estados Unidos y Europa. Estos esfuerzos se extendieron más allá del continente, con la creación de foros tercermundistas, pero en los años sesenta su principal manifestación fue la voluntad política de construir un espacio económico integrado en Latinoamérica, siguiendo el modelo europeo pero incorporando las tesis de la CEPAL sobre el desarrollo económico a partir de la profundización y extensión del proceso de sustitución de importaciones. En este sentido, el paradigma de la política de integración de América Latina en los años sesenta y principios de los setenta era el logro de una mayor independencia nacional a partir de un desarrollo económico sustitutivo de importaciones. Debido a las limitaciones de mercado de la mayoría de las economías domésticas, para lograr este objetivo era necesario integrar las economías latinoamericanas.

De esta manera, en términos de política integracionista, América Latina muestra dos ciclos muy claros de auge y fracaso en sus esfuerzos por construir instituciones de integración. A los intentos por erigir referentes continentales de integración sucederán a fines de los sesenta y principio de los setenta las instancias subregionales de integración. En particular, dos instancias de cooperación regional fueron elaboradas a partir de las proposiciones originales de la CEPAL: a) la Asociación Latinoamericana para el Libre Comercio (ALALC), creada en febrero de 1960 a través del Tratado de Montevideo, firmado originalmente por Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay; posteriormente suscrito también por Colombia, Ecuador, Venezuela y Bolivia; y b) el Mercado Común Centroamericano (MCCA), establecido por el Tratado de Managua suscrito en diciembre de 1960 por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.[7] Desde sus inicios las esperanzas sobrepasaron ampliamente la realidad en el caso de la ALALC. En el caso del MCCA, en cambio, la historia registró un éxito espectacular en su primera etapa: el Tratado General inmediatamente liberó la mayoría del intercambio intraregional de bienes, el cual creció de 21.7 millones de dólares en 1960 a 260 millones de dólares en 1968, crecimiento equivalente a un alza desde 6.4% a 17.2 % de las importaciones de los países miembros del MCCA.[8] Los gobiernos latinoamericanos también busca-

[7] Yale Ferguson, "Cooperation in Latin America: The Politics of Regional Integration," en: Lincoln y Ferris, *op. cit.*, pp. 37-55.

[8] Isaac Cohen Orantes, *Regional Integration in Central America*, (Lexington: D.C. Heath, 1972), p. 43.

ron fortalecer su posición negociadora en la escena internacional a través de mecanismos informales de consulta, una de cuyas expresiones más importantes fue la Comisión Especial para la Coordinación Latinoamericana (CECLA). En 1969, la CECLA se reunió para formular una lista específica de demandas relacionadas con los Estados Unidos respecto de aspectos económicos, encuentro del cual surgió el llamado "Consenso de Viña del Mar". Posteriormente, en 1971, la CECLA nuevamente se reunió para condenar la decisión de la administración Nixon de imponer una sobretasa del 10% en todos los bienes importados.[9]

En el Sudeste asiático, en cambio, tanto los lazos como la influencia de Europa occidental evolucionaron en una dirección absolutamente contraria. Los países que en 1957 firmaron el Tratado de Roma, más Gran Bretaña, no se erigieron en potenciales interlocutores políticos y comerciales. Por el contrario, la presencia europea en esta subregión asiática se desvaneció en el transcurso de la década de los años 60. Sólo 15 años más tarde, impulsada en parte por el retiro de las tropas norteamericanas de Vietnam y reflejada en la iniciación de encuentros períodicos entre los ministros de las naciones de la ASEAN y de la Comunidad Europea, el viejo continente vuelve a ejercer una influencia política importante en la región.

Los orígenes de las fuerzas y procesos que configuraron el entorno internacional de la subregión, tal como en extensas áreas del tercer mundo, remontan a la Segunda Guerra Mundial y a sus secuelas en la composición de los bloques internacionales de poder. A pesar de su brevedad, la ocupación japonesa del Sudeste asiático (1942-1945) afectó profundamente el equilibrio político en la región. Esta, en efecto, se convirtió finalmente en un catalizador del inevitable proceso de descolonización, erosionando la legitimidad y bases administrativas del orden colonial. Con la excepción de Tailandia, reino que logró sustraerse tanto al dominio colonial europeo como a la ocupación formal japonesa (cuando ésta fue inevitable, Bangkok invitó a los nipones a ocupar el país), los demás países de la ASEAN habrían de iniciar sus respectivos procesos de descolonización a partir de 1945 y consolidarlos en la décadas venideras.

Filipinas es un caso particular desde diversos ángulos. El hecho de haber sido colonia española durante un largo período (1542-1898), le imprimió al país un carácter cultural y religioso así como una estructura socioeconómica (en particular los patrones latifundistas de regulación

[9] Juan María Vacchino, "Organismos Latinoamericanos de Integración: Evolución y Perspectiva," en: Luciano Tomassini (comp.), *Nuevas Formas de Concertación Regional en América Latina*, (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1990), pp. 119-152.

social y económica) que la diferencian claramente del resto de los países de la ASEAN. Posteriormente, la derrota española en la guerra hispanoamericana expuso a los filipinos a una nueva influencia colonial que reforzó el aislamiento filipino, orientando a la nación hacia el Este del Océano Pacífico. Finalmente, los Estados Unidos le concedieron la independencia a la República de Filipinas el 4 de julio de 1946, pero los estrechos vínculos entre ambos se proyectaron en el orden de la postguerra.

En Indonesia, Sukarno habría de proclamar el 17 de agosto de 1945 la independencia de la dominación holandesa. A semejanza del proceso de independización de Indochina, el proceso indonesio de descolonización resultaría difícil y prolongado. En 1949, los holandeses renunciaron a sus pretensiones de soberanía sobre gran parte del territorio indonesio (las islas de Java, Sumatra, Borneo, Célebes y Molucas), permitiendo que Sukarno proclamara la República unitaria de Indonesia el 17 de agosto de 1950. Este primer ciclo, sin embargo, sólo concluiría en 1963, año en que Indonesia adquiere de Holanda el territorio de Irián Occidental. Posteriormente, con la sangrienta anexión de Timor oriental (colonia portuguesa) en 1975/76, Indonesia consolidaría su control sobre los límites territoriales que actualmente ocupa. Aún cuando no pertenezca a la ASEAN, debemos mencionar a Vietnam, puesto que precisamente el enfrentamiento vietnamita con las tropas francesas y posteriormente con las fuerzas militares norteamericanas habría de concentrar todas las tensiones de la zona en el transcurso de los años 60 y propulsar la creación de la ASEAN. Vietnam ingresó, luego de proclamar su independencia en 1945, en una extenuante guerra que culminaría en su primera fase con el retiro francés a raíz de la derrota de Dien Bien Phu (1954). Una prolongada guerra civil con ingerencia directa de las grandes potencias precedería la unificación de Vietnam, concretada en abril de 1975 cuando Saigon cae en manos de las tropas Vietcong (Frente de Liberación Nacional).[10]

Muy distinto fue el proceso de descolonización en las posesiones británicas. Gran Bretaña no hubo de enfrentar ningún desafío por parte de poderosos movimientos nacionalistas ni el desgaste provocado por fuerzas insurgentes significativas, por ello, Londres recién habría de concederle la independencia a Malaya en 1957. En 1963, las ex colonias británicas de Singapur, Sabah y Sarawak formarían, junto a Malaya, la

[10] Robert J. Lieber desarrolla una sintética crónica de la larga guerra de Vietnam en *No Common Power. Understanding International Relations*, (Glenview: Scott, Foresman and Company, 1988), pp. 177-199.

Confederación de Malasia. Dos años más tarde, Singapur se retiraría de la Confederación para constituirse en un Estado independiente. En 1984, el quiebre de los lazos en defensa y política exterior entre Gran Bretaña y el Sultanato de Brunei (hasta entonces formalmente un protectorado de Gran Bretaña), completaría el ciclo de descolonización en el Sudeste asiático.[11]

La construcción del Estado-nación en el Sudeste asiático fue un proceso difícil, no sólo por el quiebre traumático del antiguo orden colonial en Indonesia, sino que además porque involucró a sociedades dispares y multiétinicas. Desde antes de que Holanda le concediera la independencia, Indonesia debió confrontar tanto la insurgencia islámica[12] como múltiples demandas regionales. Recordemos también que en 1969, el gobierno de Kuala Lumpur debió controlar sangrientos disturbios raciales e imponer durante 10 meses el estado de emergencia, suspendiendo la vigencia de los derechos civiles. En la mayoría de los países de la ASEAN, las diferencias y tensiones regionales son reforzadas por líneas de fractura definidas por lazos tribales, diferencias culturales y religiosas, o por diferencias de origen étnico. Cada Estado del Sudeste asiático, además, cuenta con una gravitante minoría china tanto en términos demográficos como, especialmente, económicos.[13]

A la especificidad de la construcción de espacios nacionales a partir de comunidades políticas profundamente divididas por diferencias étnicas, culturales y religiosas, se agrega la multipolaridad en la distribución del poder geopolítico en la macro región del Este asiático. Ambas realidades le confieren a la zona el carácter de "espacio abierto", especialmente si la comparamos a América Latina. Especialmente en los años sesenta, y a pesar de la intervención norteamericana en Vietnam y las importantes bases navales y áreas de esta potencia en Subic Bay y Clark Base (Filipinas), un inestable equilibrio entre diversas potencias regionales y extraregionales impiden que alguna de ellas establezca una hegemonía comparable a la ejercida por los Estados Unidos en el hemisferio occidental. Lo que es más importante, la alteración del equilibrio geoestratégico de la zona conlleva, necesariamente, importantes repercusiones internas en los países de la ASEAN debido a la multiplicidad de sus grupos étnicos. Cambios importantes en el equilibrio regional repre-

[11] Ver Robert O. Tilman, *Southeast Asia and the Enemy Beyond. ASEAN Perceptions of External Threats*, (Boulder y Londres: Westview Press, 1987), pp. 16-19.

[12] La población de Indonesia es predominantemente musulmana. De hecho, este país concentra la mayor población musulmana del mundo.

[13] Ver, Robert O. Tilman, *op. cit.*, pp. 19-32.

sentan, entonces, una seria amenaza para la consolidación de frágiles e incipientes repúblicas.

Este cuadro general explica, en gran parte, los motivos que impulsaron a la creación de la Asociación de las Naciones del Sudeste asiático (ASEAN) con ocasión de la Declaración de Bangkok. Este explica, también, que posteriormente la ASEAN tuviese éxito como entidad que permitiese reforzar la autonomía política de los países miembros y exhibiere, en cambio, logros más modestos en el terreno específico de la cooperación económica.[14] ASEAN fue fundada en 1967, constituyéndose en la exitosa instancia de cooperación subregional continuadora de la Asociación Asiática del Sudeste (ASA) conformada por Malasia, Filipinas y Tailandia (1961-65) y de MAPHILINDO, organización de breve existencia formada por Malasia, Filipinas e Indonesia.

Cuando la ASEAN fue fundada, Moscú tenía relaciones diplomáticas con sólo dos de los cinco Estados miembros: Indonesia y Tailandia. Las relaciones soviéticas con ambos países, por lo demás, eran frías. El nuevo régimen indonesio de Suharto veía con aprehensión los lazos (reales o imaginarios) entre Moscú y el partido comunista local (PKI), mientras que Tailandia, convertida en el Estado-tapón (o "*Front Line State*") ante la tumultuosa Indochina, era el más incondicional aliado de los Estados Unidos en la Organización del Tratado del Sudeste asiático (SEATO).[15] Una particularidad de los años sesenta, sin embargo, fue la agresiva política exterior iniciada por la Unión Soviética a principios de la década. El eje de esta política fue proyectar la influencia política y militar de la Unión Soviética en la macro región de Asia del Este. Esta proyección, gestada a partir del establecimiento de estrechos vínculos políticos, económicos y militares con el régimen de Hanoi, es ciertamente atípica, en el sentido que no se corresponde con la tradición histórica de una nación esencialmente orientada hacia Europa.[16] Se explica, por cierto, como una manifestación del intento soviético por establecer una situación de paridad estratégica global *vis-à-vis* de los Estados Unidos (estrategia que también tendrá manifestaciones concretas en Africa y el Medio Oriente). Dicha preocupación se traduce, por ejemplo, en la fuerte presencia naval soviética en el Océano Indico y se reflejaría más tarde en el establecimiento de bases navales soviéticas en los puertos

[14] Manfred Mols desarrolla una completa evaluación de los logros de la ASEAN en "Regionalism in Latin America and South-East Asia," *Aussenpolitik*, vol. 39, tercer trimestre de 1988, pp. 278-293.

[15] Thomas L. Wilborn, "The Soviet Union and ASEAN," en: Robert H. Donaldson (ed.), *The Soviet Union in the Third World: Successes and Failures*, (Boulder: Westview Press, 1981), p. 275.

[16] Douglas Pike argumenta en este sentido, ver "The USSR and Vietnam", en: Robert H. Donaldson, *op. cit.*, pp. 251-266.

vietnamitas de Danang y Cam Ranh. La activa presencia que adquiere la Unión Soviética en la zona, sin embargo, estuvo además estrechamente asociada a la rivalidad chino-soviética, pugna que alcanzará umbrales críticos en el transcurso de la década, luego del quiebre del bloque Moscú-Pekín en el transcurso de los años 50. En efecto, las tensiones provocadas por las disputas ideológicas entre Mao Tse Tung (Mao Ze Dong) y los soviéticos, habría de conocer un continuo proceso de escalada. Luego del quiebre ideológico con Moscú, el Secretario General del Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS), Nikita Khrushchev, ordenó inmediatamente suspender la cooperación económica y tecnológica. A partir de entonces y en forma creciente Moscú y Pekín (Beijing) se confrontaron: ambos apoyaron a contendores rivales en las luchas de poder en el Tercer Mundo, incrementaron el despliegue de fuerzas militares a lo largo de la extensa frontera chino-soviética y en 1969 pelearon una serie de pequeños pero cruentos enfrentamientos fronterizos.[17]

Las relaciones entre las naciones de la ASEAN y la Unión Soviética experimentarían algunas variaciones pero siempre dentro del marco de una profunda desconfianza en cuanto a las verdaderas intenciones del Kremlin y, en el terreno geoestratégico, un abierto temor al poderío naval soviético y un absoluto rechazo a su alianza con Hanoi. La Unión Soviética proporcionó asistencia militar y apoyo en el terreno diplomático al gobierno de Yakarta en su enfrentamiento con los holandeses por el territorio de Irián Occidental. Malasia, por otra parte, estableció relaciones diplomáticas con Moscú en 1966 y el comercio entre ambas naciones creció hasta el punto que la Unión Soviética se convirtió, a fines de la década, en el principal comprador de caucho malasio. En Filipinas, el gobierno de Ferdinand Marcos, no obstante ser un estrecho aliado de los Estados Unidos, inicia una serie de gestos aperturistas hacia la Unión Soviética. Es así como Manila relaja la regulación de los viajes hacia los países de Europa del Este en 1967 y al año siguiente restablece las relaciones comerciales con el bloque soviético. Si en el corto plazo, y a pesar de estos gestos, la principal amenaza para los países de la ASEAN era la Unión Soviética en razón de sus estrechos vínculos con el régimen Vietminh de Ho Chi Minh (posición especialmente clara en las autoridades de Singapur y Bangkok), puede afirmarse que en el largo plazo la potencia regional más amenazante es, a los ojos de los gobernantes, la República Popular China.

[17] Robert J. Lieber, *op. cit.*, p. 62.

En el transcurso de los años 60 y hasta que se iniciara el proceso de distensión con los Estados Unidos en la década siguiente, China comunista establece sus directrices de política exterior en consonancia con la decisión de Mao Tse Tung de confrontar, simultáneamente, a las dos grandes potencias mundiales. En razón de ello, la política exterior china se orientó esencialmente hacia los países del Tercer Mundo, incorporándose activamente, junto a Yugoslavia, Cuba, Algeria e India, al Movimiento de los No Alineados (MNA). El MNA no sólo le ofreció a Pekín la oportunidad de reinsertarse en el concierto mundial, sino que además sus bases ideológicas eran ciertamente funcionales a la heterodoxia china, permitiéndole proyectar sus diferencias con el modelo ortodoxo del PCUS. Además, el carácter que asumió el MNA en esta primera fase era también compatible con los intereses chinos. En efecto, en una primera fase el MNA tuvo un carácter básicamente político-diplomático. Desde 1955, con ocasión de la Conferencia de Bandung (Indonesia) y a través de las conferencias en la cumbre de Belgrado (1961), El Cairo (1964) y Lusaka (1970), la política no alineada constituyó ante todo un distanciamiento y un cuestionamiento de la división bipolar de la Guerra Fría, así como un llamado a desarrollar políticas independientes de los bloques y de cooperación en iniciativas de paz, como el desarme.[18]

A pesar de los deseos del régimen de Mao de contener la expansión soviética en el continente, la existencia de la numerosa e influyente "quinta columna" china, dispersa en el Sudeste asiático, le impidió a Pekín imprimirle un carácter más dinámico a su diplomacia en la región. En una área politicamente inestable, las élites asocian estrechamente a Pekín con los movimientos insurgentes comunistas. En Malasia, el régimen de Kuala Lumpur denuncia a la minoría china y a la República Popular China de haber fomentado y apoyado a las fuerzas insurreccionales. En Indonesia, las sospechas por parte de extremistas musulmanes llevan a la masacre de numerosos chinos en los tumultuosos días del abortado golpe de Estado promovido por la oficialidad joven y el PKI. En 1967, una serie de ataques a la embajada de la República Popular China en Yakarta, culmina con la suspensión de las relaciones diplomáticas entre ambas naciones.[19] La única excepción transitoria en este cuadro de distanciamiento la constituyó precisamente Indonesia en el transcurso de los últimos años del régimen de Sukarno. A principios de la década

[18] Manfred Wilhelmy et al., *Política Internacional: Enfoques y Realidades*, (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988), p. 312.

[19] Donald K. Emerson expone a grandes rasgos la evolución de las relaciones entre la República Popular China y su incidencia en el problema étnico local en "Invisible Indonesia", *Foreign Affairs*, invierno de 1987/88, pp. 368-387.

de los años 60 Indonesia renunció a la ayuda externa occidental, abandonó las Naciones Unidas (ONU), se retiró del Banco Mundial (BM) y del Fondo Monetario Internacional (FMI), y se alineó con el régimen de Mao Tse Tung, formando el eje Yakarta-Pekín. La lealtad de la minoría china en países como Singapur, Malasia, Indonesia e incluso Tailandia, por consiguiente, será objeto de debates recurrentes a lo largo de la década y limitará seriamente los esfuerzos diplomáticos de Pekín. En consecuencia, en los años 70, la RPC habrá de recurrir al uso, significativamente limitado, de la fuerza militar para contener los avances de Hanoi en Kampuchea (Camboya).

La influencia de Japón en la zona en el transcurso del período considerado presenta un cuadro similar al de la presencia europea en la subregión. En la década siguiente, el proceso de desarrollo japonés habrá de convertirse en una poderosa fuerza integradora comercial y financiera, generando una nueva división del trabajo en la zona. En lo que respecta a los años 60, sin embargo, Tokio concentra sus fuerzas en la reconstrucción económica y Japón, en el caso de una hipotética ofensiva diplomática, debe enfrentar, además, dos barreras adicionales: el recuerdo que la población del Sudeste asiático guarda de la ocupación japonesa durante la Segunda Guerra Mundial (memoria colectiva especialmente dramática en Filipinas) y el hecho de que en el escenario estratégico político-militar los japoneses están subordinados a los Estados Unidos y a su concepción de la seguridad en la zona. Recién en la década siguiente el "factor soviético" habrá de proporcionar las bases para un acercamiento entre la RPC y Japón, normalizándose las relaciones entre China y Japón en septiembre de 1972. Ello no fue, sin embargo, el preludio de una nueva política diplomática japonesa; el entendimiento entre Pekín y Tokio se ha circunscrito a la defensa de las reivindicaciones territoriales japonesas ante la Unión Soviética y el objetivo compartido de equilibrar el poder soviético.[20]

En el Este asiático, este marco global de las principales tendencias forzó a los Estados Unidos a asumir un papel más directo en la región, en forma especialmente notable en el conflicto de Vietnam. La inherente diversidad de la ASEAN le permite a los Estados Unidos contar con aliados seguros, pero entre ellos se cuentan también influyentes autoridades que ven con aprehensión la posibilidad de que una agudización del conflicto Este/Oeste los ubique, definitivamente, en el área geoestratégica prioritaria de la Unión Soviética. Nuevamente, la ASEAN proporciona el marco adecuado y ciertamente la organización es funcional a la

[20] Manfred Wilhelmy, *op. cit.*, p. 309.

concertación de líneas esenciales de acción diplomática entre gobiernos con distintas sensibilidades. Estas van desde la necesaria militancia antivietnamita y antisoviética de Tailandia, hasta la actitud más benigna de Indonesia. Desde la perspectiva de los norteamericanos, el área del Sudeste asiático tiene una importancia estratégica secundaria: la importancia de las naciones de la ASEAN está circunscrita al marco más amplio de los intereses estratégicos de los Estados Unidos en la macroregión del Pacífico Este. Las principales prioridades y supuestos de la política norteamericana fueron, en efecto: primero, Japón es la pieza central del dispositivo de seguridad de los Estados Unidos en la zona. En segundo lugar, aparecen Corea del Sur, en donde las fuerzas comunistas fueron contenidas a costa de una gran sacrificio y Vietnam, nuevo escenario asiático de la política de *containment*. Filipinas sigue siendo un activo histórico y estratégico en razón de las enormes bases navales y aéreas ubicadas allí y Taiwán, finalmente, representaba el otro peón de la estrategia norteamericana de contención en la década de los 60.[21]

A modo de conclusión, reiteremos que en el transcurso de los años 60 se registra una intensificación del confrontamiento Este/Oeste en Asia, en términos generales, y en el Sudeste asiático en términos específicos. Así como Cuba fue un símbolo e hito de la década de los años sesenta en América Latina, la intervención militar directa de los Estados Unidos en Vietnam y el apoyo soviético al régimen de Ho Chi Minh lo fue en el continente asiático. A veces, el conflicto entre las superpotencias pareció trasladarse al corazón mismo de la subregión, a través del fallido golpe militar de Yakarta y de la insurgencia en Malasia. Los conflictos y crisis que sacuden al continente asiático reflejan, sin embargo, otra línea de conflicto que se superpone al enfrentamiento Este/Oeste y el cual delimitará en forma perdurable el escenario regional asiático en las décadas venideras: la rivalidad sino-soviética. Analizada desde esa perspectiva, la incursión atípica de la Unión Soviética en Asia a través de Indochina está también, y agregaríamos sobre todo, destinada a contener la influencia china en el continente. El rol central asumido por los Estados Unidos luego del quiebre de la dominación colonial europea y el incipiente desarrollo japonés contribuyen entonces a conferirle a la zona un carácter abierto, incrementando la incertidumbre política propia de jóvenes naciones multiétnicas, pero incentivando, a la vez, la conformación de instancias subregionales de cooperación y concertación.

[21] Laszlo Lajos S. Bartalits y Johannes Wilhelmus H.C.M. Schneider, "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: Westview Press, 1987), p. 44.

3. Cambios en el marco internacional a partir de la década de 1970.

A diferencia de lo observado en la sección anterior, la evolución de las condiciones externas que afectan la cooperación de los países en desarrollo en los años 70 y 80 es generalmente desfavorable para éstos, cuanto el clima de las relaciones Norte-Sur hace crisis, se producen alteraciones básicas en las relaciones económicas internacionales, y se pierde gran parte de los avances del proceso de distensión entre las grandes potencias iniciado en la segunda mitad de la década del 60. En muchos países en desarrollo estas transformaciones profundas del sistema internacional de la postguerra se perciben (correctamente a nuestro juicio), como factores que deberían estimular los acercamientos entre los actores internacionales más afectados, de modo de fortalecer sus capacidades de negociación, de hacer frente conjuntamente a las nuevas condiciones, de influir en ellas y eventualmente de lograr algunos cambios en los esquemas políticos y económicos establecidos; pero en la práctica la mayor parte de estas aspiraciones encontraría escaso eco en los países industrializados, lo que junto a las limitaciones internas de los países reduce en gran medida el horizonte de sus políticas de cooperación. En este sentido operan, por ejemplo, las políticas de reafirmación hegemónica de la primera administración Reagan y la creciente transnacionalización y privatización de ciertos aspectos de las interacciones en el sistema internacional, como son las relaciones financieras.

La crisis hegemónica de los Estados Unidos.

La paradoja observada en el párrafo anterior –mayor necesidad percibida de cooperación, unida a un aumento de los obstáculos para materializarla– es particularmente clara en el contexto de la crisis de la hegemonía política y económica global de los Estados Unidos en los últimos veinte años.

En la década del 70, Estados Unidos atravesó por un período de seria inestabilidad política interna a raíz de la crisis de Watergate, que precipitó la caída de la presidencia de Richard Nixon. Al mismo tiempo, la potencia del Norte vio amagada su posición global como consecuencia de su retirada estratégica del Asia Sudoriental, donde su aliado Vietnam del Sur fue rápidamente absorbido por Vietnam del Norte, potencia que comenzaría a proyectar su poder hacia los países vecinos luego de su victoria militar de 1975.

Si bien la relación central entre las superpotencias siguió dándose en los moldes bipolares conformados en la Guerra Fría, en la década del 70 la Unión Soviética logró una paridad estratégica efectiva que aumentó su poder frente a Estados Unidos. Eventualmente, esta situación permitiría al liderazgo soviético establecer nuevas posiciones internacionales en el Tercer Mundo, desafiando la hegemonía global norteamericana, que también aparecía como defensiva y conservadora frente a los avances de Estados revolucionarios y de movimientos de liberación nacional apoyados por Moscú, con diversos grados de cooperación de La Habana.

En el plano económico, la crisis petrolera de 1973 demostró que la OPEP, como coalición tercermundista que controlaba el más estratégico de los productos primarios requeridos por las economías altamente industrializadas, podía poner en jaque la política económica externa y la diplomacia de la primera potencia mundial, dando lugar, de paso, a una redistribución masiva del poder económico global sin que Estados Unidos pudiera responder efectivamente utilizando su recurso más decisivo, la fuerza militar. En síntesis, como observara la Comisión Linowitz, en los primeros años de la década del 70 el poder relativo de otros Estados se había incrementado. "Estos países incluyendo algunos en América Latina, están desempeñando roles más efectivos en la escena internacional. Se está desarrollando un juego más libre de fuerzas e intereses en las relaciones internacionales".[22]

Las observaciones precedentes no pretenden desconocer algunos logros internacionales de los Estados Unidos en este período. Primero, la normalización de relaciones con la República Popular China, un producto de la visión estratégica pragmática de Richard Nixon y del virtuosismo de la diplomacia viajera de Henry Kissinger, modificó parcialmente el cuadro de relaciones entre las grandes potencias, restableciendo al menos en parte la antigua influencia de Washington en Asia, aunque con efectos negativos en las relaciones con Japón.[23] Segundo, en el explosivo subsistema del Medio Oriente, Estados Unidos logró un avance hacia condiciones de mínima pacificación y distensión mediante el acuerdo de *Camp David*. El acuerdo redujo sensiblemente la influencia soviética en el área, pero no llegó a sentar las bases para un entendimiento político más general, debido a su carácter de instrumento

[22] Commission on US.-Latin American Relations, *The Americas in Changing World*, (Nueva York: Quadrangle/New York Times Book Co., 1975), p. 14.

[23] Un recuento detallado de esta diplomacia se encuentra en Raymond L. Garthoff, *Détente and Confrontation-American-Soviet Relations from Nikon to Reagan*, (Washington, D.C.: Brookings, 1985), pp. 213-240.

separado de paz entre Egipto e Israel.[24] En tercer lugar, la celebración de los acuerdos relativos al Canal de Panamá constituiría un avance en una cuestión tradicionalmente delicada en las relaciones interamericanas, aunque en visión retrospectiva sabemos que el principio de reconocimiento de la soberanía panameña por parte de Washington no traería la estabilidad política al istmo ni terminaría con la práctica de la intervención norteamericana en esa zona.[25]

Hacia el final de la década del 70, el estallido de dos crisis en Asia y una en América Latina parecía corroborar la imagen de una seria declinación del poder político y militar en los Estados Unidos. La revolución iraní expulsó el poder a la monarquía del Shah Reza Pahlevi, un estrecho aliado de Washington de quien se había esperado que pudiera cumplir un papel estabilizador de potencia mediana regional en la zona geopolítica y económicamente estratégica del Asia occidental y del Golfo Pérsico. En lugar de la monarquía se entronizó en Irán la teocracia fundamentalista del Ayatollah Khomeini, que a pesar de declararse enemigo de ambas superpotencias hizo blanco de sus ataques más virulentos al gobierno norteamericano, precipitando de paso un segundo "*shock*" petrolero que comprometió la ya debilitada situación de la primera economía del mundo industrializado y exacerbó las conflictivas tensiones en el eje Norte-Sur. En segundo lugar, la intervención militar soviética en Afganistán en diciembre de 1979, sepultó los restos de la distensión de la década de los 70 y abrió un período de confrontación y percepción de severa amenaza estratégica de la Unión Soviética a las posiciones occidentales.[26] Por último, en Centroamérica, Estados Unidos debió abandonar apresuradamente a su antiguo aliado, el dictador Anastasio Somoza, una vez que quedó claro que el régimen autoritario no podría sostenerse frente a la insurgencia de los sandinistas y de sus aliados. Si bien Washington inicialmente tuvo alguna influencia ante el régimen revolucionario de Managua, el gobierno del Presidente Carter poco pudo hacer para detener la radicalización del nuevo gobierno, que rápidamente se convirtió en un adversario de cuidado en la zona, apoyado por Cuba y la Unión Soviética y solidario con otros movimientos revolucionarios en la región, especialmente el FMLN, que disputaba

[24] En este asunto fue determinante el liderato de Anwar Sadat, ver Garthoff, *op. cit.*, p. 582.

[25] Un análisis de los hechos que llevarían a la intervención norteamericana que depuso al general Manuel A. Noriega se encuentra en Ricardo Urrutia "Panamá-Estados Unidos: la relación en crisis", en: Heraldo Muñoz (comp.), *A la Espera de una nueva etapa-Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1988-89*, (Caracas: PROSPEL-Nueva Sociedad, 1990), pp. 211-227.

[26] Un análisis detallado de los antecedentes de esta crisis se encuentra en Manfred Wilhelmy, "¿Es Afganistán un Vietnam para la URSS?", *Estudios Internacionales*, 70, 1985, pp. 302-333.

seriamente el poder al régimen salvadoreño dependiente de Estados Unidos.[27]

El advenimiento al poder de la administración Reagan se debió en buena medida a la percepción de crisis y la sensación de inseguridad externa que se generalizó en los Estados Unidos a comienzos de los 80: Ronald Reagan prometía recuperar el terreno perdido por Estados Unidos en el mundo, y "ordenar la casa" en el ámbito interno para devolver la grandeza a su país. El impulso conservador se manifestó en la primera administración de Reagan a través de la influencia creciente de actores de una nueva derecha fuertemente ideológica, la que muchas veces chocó con sectores pragmáticos, que si bien suscribían los objetivos de recuperación de la hegemonía, admitían la necesidad de avanzar mediante la negociación antes que la confrontación con los adversarios o con los propios aliados. Entre las tendencias centrales de la nueva postura externa de Washington cabe destacar el énfasis en la modernización de las fuerzas armadas mediante aumentos importantes en el gasto militar; el endurecimiento general de la política hacia la Unión Soviética –facilitada por los errores y transgresiones de Moscú en lugares como Afganistán y Polonia–; y el rechazo de las críticas dirigidas a las políticas norteamericanas –tanto estratégicas como económicas– por actores no alineados, socialistas, tercermundistas e incluso por aliados en el seno de la OTAN.

El esfuerzo norteamericano en la primera mitad de la década se caracterizó por una fuerte voluntad de "crear consistentes imágenes de que el país vivía una recuperación de su prestigio y dinamismo".[28] Tal política tuvo importantes costos, por ejemplo, fuertes cuestionamientos por parte de los no alineados y de las mayorías tercermundistas en los foros multilaterales. Washington no trató de evitar este tipo de conflictos, probablemente porque la administración Reagan miraba con desdén al Tercer Mundo y consideraba que la oposición proveniente de círculos como los países no alineados confirmaba que Estados Unidos estaba en la senda correcta de reafirmación de su interés nacional.

Bajo la segunda administración Reagan, sin embargo, hubo cambios importantes. Por una parte, el carácter estructural y no meramente coyuntural de los cambios en el sistema internacional, en gran medida de

[27] Sobre la pugna entre "conservadores ideológicos" y "conservadores pragmáticos: ver David Scott Palmer, "Actores y factores en las relaciones contemporáneas de Estados Unidos con América Latina", en: Manfred Wilhelmy (ed.), *La formación de la Política Exterior-Los países desarrollados y América Latina*, (Buenos Aires: GEL, 1987), pp. 38-51.

[28] Luis Maira,"Introducción: una mirada histórica a los márgenes de hegemonía internacional de Estados Unidos", en: Luis Maira (ed.), *¿Una Nueva Era de Hegemonía Norteamericana?* (Buenos Aires: GEL, 1986), p. 30.

carácter económico antes que estratégico, quedó cada vez más claro a medida que Estados Unidos veía afectada su posición externa por el problema del doble déficit: presupuestario y comercial. Por otra parte, enfrentado al callejón sin salida de las políticas de confrontación y –a partir de marzo de 1985– a un renovado cuadro dirigente soviético, el gobierno de Reagan reconoció la importancia de retomar el camino de la negociación con sus principales adversarios, así como de mejorar las relaciones con sus aliados. El giro hacia un mayor pragmatismo y realismo se hizo evidente –entre otros aspectos– en la política latinoamericana que llegó a incluir elementos de la política de derechos humanos de su predecesor, respondió favorablemente a los procesos de transición democrática latinoamericana, y flexibilizó parcialmente las rígidas posturas inicialmente adoptadas para enfrentar la crisis de la deuda externa dentro y fuera de América Latina. No obstante, tanto el contenido como las modalidades de conducción de la política (o, a veces, su falta de conducción) merecieron severos enjuiciamientos internos e internacionales en 1987, al revelarse los pormenores del escándalo "Irán-Contras", un verdadero episodio de políticas exteriores paralelas y contradictorias incongruente con los propósitos de una potencia empeñada en demostrar una renovada capacidad de liderazgo en el sistema internacional. Una explicación parcial de esta crisis, sugerida por Palmer, es que el manejo de la crisis centroamericana había sido una excepción a la tendencia general a la "pragmatización" de las políticas: frente al caso nicaragüense, especialmente, los "conservadores ideológicos" habían seguido siendo dueños de la situación.[29] En este contexto, una combinación de celo ideológico, ambiciones de poder, afanes de lucro y falta de control permitió que se produjeran las graves irregularidades de venta prohibida de armas a Irán y uso de fondos de dichas ventas para operaciones encubiertas y beneficios personales.

En los últimos años de la década de 1980 estaba claro que el poder norteamericano en el sistema internacional había declinado sensiblemente, tanto en los aspectos económicos como en los político-estratégicos. Tal declinación relativa se aprecia frente a la posición de clara hegemonía de los Estados Unidos en el pasado inmediato –el período de postguerra– como en el contexto del surgimiento (o resurgimiento) de potencias y grupos de países dinámicos e interesados en mejorar sus posiciones internacionales. El proceso de declinación relativa se hace más patente en la medida que para Washington no resulta fácil reducir sus compromisos globales y regionales en un sistema interdependiente y

[29] D. S. Palmer, *loc. cit.*

complejo de vinculaciones políticas y económicas. En otras palabras, la potencia hegemónica del período de postguerra enfrenta un déficit de capacidades para hacer frente a sus responsabilidades externas, a raíz de que ha surgido un desequilibrio entre la distribución de los recursos de poder en el sistema internacional y la jerarquía establecida entre los principales Estados, que se constituyó sobre la base de una realidad que hoy se encuentra en buena medida superada.

Este cuadro cambió parcialmente como consecuencia de la crisis y desmoronamiento de la Unión Soviética y de la desintegración de su antigua esfera de influencia. Se trató, por cierto, de un proceso de primera importancia, que aún a principios de la década de los noventa no había producido el pleno impacto para evaluar su efecto en la posición internacional de los Estados Unidos. Posteriormente, si bien Estados Unidos ha sido el principal beneficiario de estos cambios en el plano político-estratégico, en el terreno de las relaciones económicas, Europa occidental ha mejorado su gravitación relativa en la medida que la Comunidad Europea (con posterioridad, la Unión Europea) ha ido integrando a Europa central y oriental, constituyendo el mayor bloque económico regional en el mundo.

El factor europeo.

La posición de Europa occidental en el sistema internacional conjuga rasgos y tendencias de diverso signo en los últimos veinte años, combinando algunos elementos de continuidad en la dimensión atlántica con una creciente afirmación de identidad regional con proyección autónoma hacia el resto del mundo.

En el primer aspecto, la vulnerabilidad militar de Europa occidental es un factor de peso. Los países europeos siguen dependiendo en medida significativa del compromiso de apoyo norteamericano que, a través de la OTAN, los sitúa bajo el "paraguas nuclear" de Estados Unidos y les otorga un complemento convencional indispensable para su defensa. Esta situación prevalece durante la década del 70 y se agudiza a raíz del despliegue soviético de una formidable fuerza de proyectiles nucleares de alcance intermedio, capaz de atacar blancos en toda la región. La crisis de la seguridad regional sólo comienza a superarse después de una serie de difíciles decisiones atlánticas y europeas tendientes a restaurar cierto equilibrio estratégico mediante instrumentos militares y la negociación diplomática, cuyo primer resultado es el tratado norteamericano-soviético de eliminación de las armas INF de Europa, un acuerdo pionero en

materia de desarme en un contexto de renovada distensión internacional.[30]

En otro plano, la crisis petrolera de 1973 demostró la vulnerabilidad europea frente a un grupo de países decididos a explotar económica y políticamente su control de un producto estratégico. La elevada dependencia energética europea puso en evidencia una debilidad estructural que en este aspecto superaba a la norteamericana, dificultando –de paso– los intentos de coordinación entre los aliados. Sólo con posterioridad se vería que, no obstante el carácter dramático del "*shock*" (bloqueo de suministros, alzas de precios sin precedentes, seguidas de cambios espectaculares en los flujos financieros y de una crisis recesiva e inflacionaria), los países desarrollados volverían a imponer su superioridad frente a los monoexportadores del Tercer Mundo, gracias a una combinación de avances tecnológicos, experiencia financiera y el resquebrajamiento político de la OPEP.

El principal factor en el desarrollo de una nueva identidad europea en el sistema internacional ha sido la integración en el marco de la Comunidad Europea. La ampliación de la Comunidad en los años 70 y la convicción de los gobiernos participantes de que las nuevas condiciones internacionales exigían una intensificación de la cooperación política posibilitaron la gradual consolidación de la Cooperación Política Europea, una vía de consulta, concertación y acción colectiva en política exterior que –sin terminar con las políticas nacionales– comenzó a perfilar a la Europa comunitaria como un actor en la escena político-económica global.[31] De este modo, Europa occidental se transforma gradualmente en un importante factor de multipolaridad internacional, al mismo tiempo que los principales Estados europeos no abandonan, sino que reafirman, sus roles políticos individuales. En los dos planos, Europa occidental evoluciona hacia la promoción de intereses propios, alejándose cada vez más del antiguo papel limitado a apoyar a Estados Unidos, que se originaba en las carencias defensivas, políticas y económicas del primer período de la postguerra. En la compleja relación con Estados Unidos, este cambio involucra una combinación de relaciones cooperativas –especialmente en las políticas de defensa– y competitivas –sobre todo en el plano comercial– junto a dificultades constantes para coordi-

[30] Ver José Paradiso, "Balance y perspectivas de la paz y el desarme", en: Mónica Hirst et al., *Desarme y Desarrollo en América Latina*, (Buenos Aires: Fundación Arturo Ilia, 1990), pp. 15-17; y Manfred Wilhelmy, "El acuerdo de eliminación de cohetes de alcance intermedio en Europa", *Estudios Públicos*, 34, 1989, pp. 177-194.

[31] La historia de la CPE es descrita por Alberto van Klaveren en "La Cooperación Política Europea. Realidades y desafíos de un modelo de concertación externa", en: Luciano Tomassini (comp.), *Nuevas Formas de Concertación Regional en América Latina*, (Buenos Aires: GEL, 1990), pp. 63-68.

nar y articular posiciones en el marco global del mundo altamente industrializado. Frente a los países socialistas, las relaciones también evolucionan hacia una estructura más diferenciada, en la medida que el rechazo a las pretensiones hegemónicas de Moscú durante la era de Brezhnev coexiste con un interés europeo creciente en el desarrollo de relaciones de intercambio mutuamente ventajosas, que superan largamente a las relaciones comerciales entre las superpotencias.

La nueva enumeración de los ámbitos de acción de la Cooperación Política Europea, basada en la síntesis de van Klaveren, permite apreciar la significativa ampliación del horizonte político europeo en las últimas décadas: seguridad y cooperación en Europa (Helsinki 1975 y conferencias posteriores, un plano de actuación de importancia básica si se considera la actual transformación de la política europea); crisis del Medio Oriente (relaciones con los países árabes, con Israel, con Irán, situación en el Golfo Pérsico); situaciones de derechos humanos en Europa, Africa y América Latina; intervención soviética en Afganistán; crisis centroamericana –un asunto en que el rol europeo siempre se encontró con la reticencia norteamericana– y crisis argentino-británica en el Atlántico Sur (guerra de las Malvinas en 1982).[32]

El nivel nacional europeo evidencia un dinamismo considerable a partir de los años 70. En Francia, la política exterior gaullista preparó el terreno para la formulación de posiciones externas propias, que no se limitan a ejercicios meramente retóricos como demuestran, por ejemplo, las acciones militares francesas en varios países africanos. La "*Ostpolitik*" alemana también contribuyó a superar la *capitis diminutio* que venía sufriendo Alemania Federal. Junto con relativizar los esquemas rígidos de la Guerra Fría, Bonn acrecienta su papel económico externo a través del comercio, las inversiones y los créditos, proyectando una influencia importante en varias regiones y contribuyendo de este modo al avance de la multipolaridad internacional. El Reino Unido realiza esfuerzos para recuperar posiciones en el sistema internacional, aunque el conflicto de Las Malvinas distorsiona las prioridades de Londres e introduce un factor (transitorio) de conflicto en el ámbito latinoamericano. El cuadro político se completa con otros actores nacionales, como España, Italia, Holanda y los países escandinavos, que asumen roles políticos más dinámicos sin subordinar sus estrategias a los moldes de la Guerra Fría.

[32] Las diferencias entre la visión europea y la norteamericana en el tema centroamericano fueron básicamente las siguientes: mayor énfasis europeo en los factores locales en los orígenes de los conflictos civiles en Nicaragua y El Salvador; aceptación europea de los movimientos revolucionarios en calidad de actores políticos en la crisis; y rechazo a la idea de una intervención militar norteamericana. Ver José Miguel Insulza, "Europa, Centroamérica y la Alianza Atlántica", *Síntesis*, AIETI 4, 1988, pp. 254-279, para un cuidadoso análisis de los intereses en juego.

En el nivel económico la situación europea es menos clara. Sin desconocer el enorme potencial del bloque comunitario europeo, Europa occidental, debido a las peculiaridades de su estructura económica, su falta de unión efectiva –la unidad económica es un proyecto que sólo se comienza a ejecutar–, su posición en la división internacional del trabajo y en el sistema económico global, es la región del mundo desarrollado que más se ve afectada por las crisis económicas de los años 70 y 80. Ante la inflación, la crisis petrolera y la creciente capacidad competitiva de Japón y de otros países, Europa reacciona con dificultad; aunque los europeos reconocen la necesidad de efectuar ajustes estructurales para mantener su competitividad externa, en la práctica operan varios factores que hacen muy difícil superar las limitaciones y obstáculos políticos a nivel nacional (resistencia de grupos sindicales y empresariales en las industrias tradicionales, presiones de los agricultores, persistencia de fuertes intervencionismos estatales, disposición insuficiente a la cooperación regional). En este contexto se propaga la percepción de un estancamiento europeo, que sólo tiende a superarse en la segunda mitad de los años 80, cuando se oficializan las metas de unión económica efectiva después de 1992.[33]

El surgimiento de Japón.

En las últimas dos décadas, Japón emerge vigorosamente como la potencia industrial más dinámica del mundo. Al mismo tiempo, como consecuencia de una extraordinaria sucesión de excedentes en sus transacciones comerciales, Japón se convierte en una potencia financiera de primer nivel mundial.

Sin embargo, en forma análoga al caso alemán se observa que el rol político internacional de este país va a la zaga de su importancia objetiva en el sistema internacional, produciéndose de este modo una brecha entre lo político y lo económico que apenas comienza a disminuir, y acaso pueda persistir por mucho tiempo. Esta situación se debe a una combinación de factores económicos, históricos, culturales y políticos. Como observa Gilpin, a pesar de los sustanciales logros económicos de Japón, este país difícilmente puede convertirse en el nuevo "motor" de la economía internacional debido a su limitada capacidad (y voluntad) para absorber manufacturas de los países de reciente industrialización; en el conflictivo ámbito de las políticas de seguridad, Japón carga con la pesada

[33] Ver Sandro Sideri, "Europa y América Latina en la Crisis Mundial", *Síntesis*, AIETI 4 1988, pp. 26 y ss.

hipoteca de su pasado imperialista y militarista; y en el campo político y cultural, las élites japonesas han avanzado poco en el difícil camino de la compenetración con los puntos de vista de otros países y el desarrollo de perspectivas internacionales amplias que constituyen prerequisitos para el ejercicio de un liderato global efectivo.[34]

Bajo estas condiciones, el rol político japonés tiende a manifestarse principalmente en tres planos: el de las potencias altamente industrializadas, especialmente el Grupo de los 7, donde Tokio tiene un lugar reconocido como uno de los vértices del triángulo Europa-Norteamérica-Japón; el de la potencia económica individual que permite a Estados Unidos seguir desempeñando un papel de "hegemonía residual" a través de una estrecha relación económica (en parte cooperativa, pero últimamente cada vez más conflictiva) y estratégica (situándose bajo la protección militar de Washington); y el de una potencia regional asiática que otorga la primera prioridad de sus programas de inversión y cooperación económica a los países de su entorno regional.

El factor soviético.

La posición internacional de la Unión Soviética entre 1970 y mediados de los años 80 aparece consolidada. Si bien en el período hay claras indicaciones de que Moscú ha equivocado el camino al invadir Afganistán, que la mantención de la ortodoxia comunista en Polonia es prácticamente imposible y que al final de la era Brezhnev hay una situación de estancamiento político interno, no se anticipa entonces la crisis integral del poder soviético que sobreviene en 1989-1990. Por el contrario, la llegada al poder de Mikhail Gorbachov y sus políticas reformistas se perciben como una señal de un nuevo dinamismo soviético susceptible de poner a Occidente a la defensiva. En esta fase, la Unión Soviética ha alcanzado una posición de paridad estratégica con Estados Unidos; ha emergido en una posición cuasihegemónica en Europa central, al punto que algunas fuerzas en el espectro político europeo se inclinan por opciones neutralistas y de apaciguamiento del poder soviético que implican un alejamiento de Estados Unidos y la alianza atlántica. En el Lejano Oriente, la Unión Soviética rápidamente llena el vacío dejado por Estados Unidos en Vietnam, con lo que crea al mismo tiempo una nueva preocupación estratégica a China Popular. En el Tercer Mundo, la Unión Soviética surge como una potencia de primer orden a través de

[34] Ver Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, (Princeton: Princeton University Press, 1987), p. 376 y ss.

su apoyo a diversos regímenes revolucionarios como los de Nicaragua, Angola y Etiopía. Ostensiblemente, la Unión Soviética expande con éxito sus áreas de influencia mediante la explotación de errores y vacilaciones de Estados Unidos, impulsando una política revisionista de vasto alcance. La política de debilitamiento de la superpotencia occidental combina apelaciones selectivas al entendimiento y la distensión (atribuyendo a Estados Unidos el papel de potencia belicosa) con la afirmación de pretensiones destinadas a seguir cambiando las "correlaciones de fuerzas" entre los grandes bandos en pugna. Generalmente, las confrontaciones con Estados Unidos se dan a través de terceros, determinándose su oportunidad y modalidades mediante cuidadosos análisis de hechos y tendencias, que llevan a pensar que el liderato soviético tiene visiones estratégicas de largo plazo, mientras las potencias occidentales se limitan a responder a situaciones particulares de crisis.

Lo anterior no debe ocultar los problemas y limitaciones que enfrenta Moscú antes de la crisis en curso. La organización de una vasta red de Estados "clientes" pronto sobreextiende los recursos económicos soviéticos, manifiestamente escasos y asignados de manera eficiente, en suma, inapropiados para disputar y ejercer una hegemonía político-estratégica global. En segundo lugar, la percepción occidental de un expansionismo soviético –especialmente en el Tercer Mundo– induce actitudes de mayor cautela y fortalece políticamente a los sectores políticos más antisoviéticos; y tercero, a nivel del movimiento comunista internacional la visión de una Unión Soviética intervencionista y represiva dentro de su esfera de influencia contribuye a generar una crisis de legitimidad de la primacía moscovita sobre la red internacional de colectividades comunistas, que se ve crecientemente alterada por demandas de autonomía de partidos individuales y disminuida en su capacidad de convocatoria de élites intelectuales y de organizaciones populares tanto en Europa como en el Tercer Mundo.

Todo esto lleva al nuevo liderato soviético que asume el poder en 1985 a impulsar una renovación interna tendiente a recuperar la viabilidad del sistema comunista a través de la modernización de la economía, la reestructuración del Estado y la recuperación del partido gobernante. La *glasnost* y la política de *perestroika* son intentos de cambio "en el" sistema soviético, no "del" sistema mismo, pero eventualmente desatan una dinámica de demandas de transformación que exceden largamente sus alcances originales, desarticulan el Estado y el partido y –en el ámbito internacional– provocan el derrumbe del antiguo bloque soviético europeo y la desaparición de la Unión Soviética, produciendo la mayor alteración de la estructura del sistema internacional desde el comienzo de la postguerra.

El factor chino.

A comienzos de la década de 1970, se produce la incorporación efectiva de la República Popular China como participante en el sistema internacional, a través del reconocimiento de Beijing como representante de China en Naciones Unidas, de la normalización de las relaciones chino-estadounidenses y de la subsiguiente ampliación de las relaciones exteriores de la potencia oriental.

La redefinición de la posición internacional china pone fin a una peculiar situación de aislamiento que se prolongó durante casi toda la era maoísta. En la práctica, China se encontraba, desde fines de la década del 50, enfrentada simultáneamente a las dos superpotencias. En cambio, después de la muerte de Mao se reafirma el carácter pragmático y modernizante de las nuevas políticas de Beijing, lo que ayuda al propósito chino de lograr una inserción no conflictiva en el orden mundial. Acorde con esta idea, la política exterior de Beijing adopta una postura marcadamente tercermundista y de oposición a todas las actitudes hegemónicas. Ello implica ante todo una fuerte censura a lo que los dirigentes chinos denominan el "socialimperialismo" de la Unión Soviética. En efecto, el arreglo básico logrado en las relaciones con Estados Unidos –aunque incompleto debido a la persistencia del problema taiwanés– implica un reconocimiento de la moderación de las políticas norteamericanas, aun antes de la retirada estadounidense de Indochina. En cambio, el crecimiento más reciente del poder soviético-vietnamita en dicha área es denunciado por Beijing como una amenaza a la paz regional, constituyéndose –junto con Afganistán y el emplazamiento de fuerzas estratégicas soviéticas cerca de sus fronteras– en uno de los obstáculos que impide una normalización de las relaciones en la década de 1980.

En este último plano se registran, sin duda, algunos avances desde el advenimiento de Mikhail Gorbachov al poder en la Unión Soviética. No obstante, la distensión parcial se ve ensombrecida por la persistencia de la desconfianza entre las dos grandes potencias asiáticas y por la fuerte resistencia del liderato chino a toda forma de apertura política.

Panorama general.

La evolución del sistema internacional en las últimas dos décadas se caracteriza por el tránsito acelerado hacia menores niveles de concentración del poder político y económico. Estados Unidos, potencia rectora discutida en el sistema de las primeras décadas de postguerra, debe aceptar una situación de paridad estratégica con la Unión Soviética, así

como crecientes niveles de competencia económica con sus propios aliados.

El efecto básico de este proceso de masiva difusión del poder es –como señala Carlos Portales– fortalecer las diversas pretensiones de autonomía regional y las políticas de afirmación de intereses nacionales.[35] Sin embargo, las referidas posturas de autonomía y autoafirmación se plantean en un marco que impone difíciles exigencias a los actores nacionales. Las posiciones autonomistas enfrentan numerosas limitaciones prácticas derivadas del aumento de los niveles de interdependencia económica tanto regional como global. En cuanto a los actores que ceden a la tentación de promover sus objetivos mediante el uso de la fuerza, la respuesta del sistema internacional es engañosa. Inicialmente estos países obtienen ventajas importantes, pero generalmente no logran solucionar los obstáculos políticos y económicos que bloquean la consolidación de estas ganancias. El sistema, aunque de apariencia permisiva en este aspecto, impone costos considerables a los actores que se inclinan a la utilización de la fuerza para sus fines de política exterior.

4. América Latina y el marco externo.

La actividad internacional de los Estados latinoamericanos se intensifica notablemente en las últimas décadas. Ello ocurre tanto en respuesta a los cambios que hemos identificado en el marco externo, como a modo de reacción ante profundas transformaciones internas de los países. Aquí nos concentraremos en el primer aspecto, delineando de manera general las posturas que se adoptan frente a Estados Unidos, Europa occidental, Japón, la Unión Soviética y China.

Estados Unidos.

La percepción latinoamericana de la crisis hegemónica de los Estados Unidos alienta a los gobiernos de la región a impulsar proyectos de autonomía política. A fines de los años 60 y comienzos de los 70, se advierte un claro retroceso en la influencia norteamericana en la región. Así, se observa en primer lugar un deterioro en las relaciones del gobierno militar brasileño con Washington. En 1975, Brasilia celebra un acuerdo para la explotación conjunta de la energía nuclear con Alemania

[35] Carlos Portales, "Introducción: los cambios en los países centrales y América Latina", en: Carlos Portales (comp.), *El Mundo en Transición y América Latina*, (Buenos Aires: GEL, 1989), p. 46..

Federal; la manifiesta oposición norteamericana al proyecto resulta inútil frente a la determinación brasileña. En Perú, el gobierno militar nacionalista del general Velasco Alvarado expropia intereses petroleros norteamericanos y se enfrenta con Estados Unidos en el asunto de la pesca en aguas jurisdiccionales. En Chile, el gobierno de Salvador Allende nacionaliza las compañías del cobre de propiedad norteamericana y retiene elevadas sumas por concepto de "utilidades excesivas". Venezuela, si bien suministra petróleo a Estados Unidos durante la crisis de 1973, termina nacionalizando la industria de los hidrocarburos y sigue la estrategia de precios de la OPEP. En México, el gobierno del Presidente Echeverría adopta posturas de nacionalismo económico y encabeza la coalición tercermundista en Naciones Unidas proclamando la necesidad de reestructurar el orden económico internacional.

En el ámbito regional, los países latinoamericanos plantean posiciones comunes ante Estados Unidos a través de la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA), que en 1969 elabora y promueve el "Consenso Latinoamericano de Viña del Mar". Se trata de un petitorio colectivo sin precedentes que se dirige a Washington para reenfocar las relaciones económicas regionales. El documento es una reacción frente a la constatación definitiva del fin de la Alianza para el Progreso, así como de una estrategia para compatibilizar y reforzar las políticas hacia Washington de países como Brasil, Perú y Chile, que coinciden en sus visiones críticas de las políticas norteamericanas y temen un empeoramiento de éstas bajo la nueva administración del Presidente Richard Nixon, mucho más interesada en Vietnam y las grandes potencias que en la política hemisférica. En 1975, una amplia coalición latinoamericana encabezada por México y Venezuela organiza el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), entidad que se propone seguir la línea de acción colectiva iniciada por CECLA. SELA se aparta claramente de la línea política preconizada por Washington, al no considerarse la inclusión de Estados Unidos; en cambio, Cuba obtiene un sitial en la entidad: la voluntad "autonomista" no podría manifestarse con mayor énfasis.[36]

La percepción latinoamericana de la declinación de la hegemonía política de Washington se conjuga con una tendencia a la diversificación de las relaciones económicas externas, que se interpreta como una caída en el nivel de dependencia frente a Estados Unidos. Por ejemplo, la proporción de las exportaciones latinoamericanas que se destinan a

[36] Sobre el SELA, ver CINDA-IAEAL, *Manual de la Integración Latinoamericana*, (Caracas: Universidad Simón Bolívar, 1987), Cap. VI.

Estados Unidos baja de 45% en 1958 a 34% a fines de la década de 1970. Aunque con posterioridad el porcentaje de exportaciones regionales que van a Estados Unidos vuelve a subir, ello se debe a las políticas norteamericanas de salida de la crisis recesiva vía déficit comercial, al alto precio del dólar y a las políticas proteccionistas que se imponen en otros mercados. La composición de las exportaciones latinoamericanas varía, incluyendo mayores proporciones de manufacturas, lo que atenúa un tanto la tradicional vulnerabilidad a las fluctuaciones de precios de los productos primarios, al menos para algunos de los socios comerciales de Estados Unidos en la región. En el ámbito de la inversión, como consecuencia de las políticas de nacionalización y de la afluencia de inversionistas europeos y de otros orígenes, se registra una disminución de la participación norteamericana en los *stocks* de capital extranjero en la región.[37]

En la década de 1980, América Latina enfrenta simultáneamente dos crisis que muestran los límites de los márgenes de maniobra ganados frente a Estados Unidos: mientras la crisis de la deuda externa latinoamericana pone de relieve la persistencia –y aún la agudización– de la vulnerabilidad externa de las economías de la región, el conflicto centroamericano evidencia los límites del espacio para el cambio político revolucionario de un área de influencia tradicional de los Estados Unidos. En el contexto del proceso de redemocratización de la región, se produce lo que Lowenthal caracteriza como una "yuxtaposición de avance político con retroceso económico", que es vista por norteamericanos y latinoamericanos bajo perspectivas contrastantes.[38] Mientras para América Latina es extremadamente importante definir el asunto de la deuda como un problema de interés mutuo que requiere una estrategia política basada en el reconocimiento de las responsabilidades compartidas por todos los actores (gobiernos, banca privada y agencias internacionales de financiamiento), para la administración Reagan se trata de un asunto financiero a ser discutido fundamentalmente entre acreedores y deudores. Solamente en los casos de los mayores deudores –Brasil, México, y en menor medida Argentina– Washington acepta en forma limitada, considerando que un colapso afectaría tanto a los grandes bancos como a los propios países deudores. El cuadro económico que viven éstos en la década de 1980 es altamente desalentador, en la medida que los pagos de intereses –que se sitúan en niveles muy altos mientras se han deteriorado fuertemente los términos del intercambio– consumen

[37] Ver Abraham F. Lowenthal, *Partners in Conflict-The United States and Latin America*, (Baltimore y Londres: The Johns Hopkins University Press, 1987), pp. 33-34.

[38] *Ibid.*, p. 176.

proporciones desmedidas de los ingresos de divisas, obligando a frenar drásticamente las importaciones. Esto, por cierto, anula toda posibilidad de crecimiento y castiga severamente los niveles de consumo de la población. El tema necesariamente se sitúa en un lugar prioritario de la agenda regional, siendo Estados Unidos el principal destinatario de las propuestas latinoamericanas hacia los países altamente industrializados. Ello ocurre no obstante que en la práctica los grandes deudores buscan paliativos individuales a sus problemas, lo que implica un reconocimiento de la inviabilidad de un frente de deudores. Estas circunstancias, a las que se agrega la importancia determinante del mercado norteamericano para los esfuerzos exportadores indispensables para la supervivencia de las economías de los países altamente endeudados, restituye a Estados Unidos parte de la gravitación político-económica que venía perdiendo en los años 70.

En el mismo sentido opera la crisis centroamericana, donde una coalición regional realiza un esfuerzo que se podría describir como un intento de "contención" política del poder norteamericano. La organización del grupo de Contadora en 1983, marca el inicio de las nuevas formas de concertación regional, de las cuales este compromiso informal de cooperación política constituye el ejemplo de mayor prestigio y repercusión internacional. Este mecanismo, que combina los esfuerzos diplomáticos de México, Venezuela, Colombia y Perú, persigue la limitación del conflicto centroamericano, que tiende a degenerar en un enfrentamiento desde Costa Rica hasta Guatemala, con la consiguiente amenaza de acciones intervencionistas de Estados Unidos y de Cuba. Pero –a pesar del refuerzo de Contadora por parte del Grupo de Apoyo que en 1985 forman Perú, Brasil, Argentina y Uruguay– la mantención de las presiones económicas y políticas norteamericanas limita el alcance y la eficacia de la acción pacificadora latinoamericana, que proviene de un grupo de gobiernos políticamente legítimos pero debilitados por severas crisis económicas internas y que –como hemos visto– dependen de la cooperación de Estados Unidos para mejorar su situación. Con todo, Contadora influye en el ámbito subregional, estimulando a los propios centroamericanos a desarrollar un diálogo y consigue interesar a Europa occidental en el área, lo que refuerza la búsqueda de soluciones políticas al margen del conflicto Este-Oeste. Por otra parte, esta experiencia de concertación política fortalece la voluntad de proseguir con el desarrollo de una diplomacia colectiva capaz de aunar criterios políticos hacia el interior de la región y frente a los grandes actores internacionales: a fines de 1986 los cancilleres de Contadora y el Grupo de Apoyo acuerdan la Declaración de Río de Janeiro, constituyendo un nuevo mecanismo de

consulta y concertación política, el Grupo de los Ocho. Este importante paso evidencia la voluntad latinoamericana de desarrollar una diplomacia consensual hacia el interior y de búsqueda de entendimientos hacia el exterior, reconociendo la realidad de los intereses de Estados Unidos pero sin subordinarse a ellos ni limitarse al diálogo bilateral o a través del sistema interamericano, y procurando continuar con la ampliación de los vínculos con actores fuera de la región. En este contexto debe entenderse la afirmación de que "no es, pues, extraño que los presidentes del Grupo de los Ocho en Punta del Este hayan afirmado que una redefinición de las relaciones con Estados Unidos está en el primer lugar de las prioridades de América Latina".

Europa occidental.

América Latina mira con creciente interés a Europa occidental en las dos últimas décadas. La coincidencia percibida entre las aspiraciones latinoamericanas y la disposición europea –limitada pero real– a expandir los contactos con América Latina, permite efectuar un acercamiento gradual en torno a asuntos vitales de la agenda regional: redemocratización, relaciones económicas (especialmente comercio y deuda externa) y crisis centroamericana.

Del lado latinoamericano prevalece una fuerte motivación para el desarrollo de las vinculaciones interregionales, gracias a que a nivel de élites existe un importante fondo común de valores y tradiciones políticas. Mientras esto contribuye a que se aprecie la trascendencia que en sí mismas tienen las relaciones (generando, de paso, una retórica muchas veces excesiva), se extiende, por otra parte, la perspectiva de considerarlas como un factor de equilibrio político frente a Estados Unidos. Pero aunque es cierto que en ambos planos hay un margen de coincidencia de puntos de vista, no es posible desconocer la existencia de importantes obstáculos. No es un secreto que América Latina no constituye un área prioritaria para la Comunidad Europea. De hecho, las relaciones comerciales tradicionales permanecen estancadas; la cooperación europea privilegia explícitamente el antiguo ámbito colonial (lo que se manifiesta en sucesivas versiones del Acuerdo de Lomé). En la cuestión de la deuda, aunque los gobiernos manifiestan su disposición a cooperar, el comportamiento de la banca europea no es diferente al de la banca norteamericana o japonesa. Finalmente, la guerra de las Malvinas produce una inesperada y negativa –aunque transitoria– división interregional, poniendo de relieve las solidaridades divergentes de Europa y de Latinoamérica.

Frente a estas limitaciones, los aspectos positivos se dan principalmente en el ámbito político: los procesos de democratización despiertan reacciones positivas en Europa occidental; igual cosa ocurre con los esfuerzos de pacificación de la crisis centroamericana, que da origen a una interesante diplomacia conjunta.

Comentaremos brevemente algunos de los aspectos señalados.

La falta de dinamismo en las relaciones económicas interregionales se debe a una combinación de factores. Primero, en las crisis económicas internacionales de las últimas décadas, la recuperación de la Europa comunitaria es más lenta y vacilante que la de los Estados Unidos. De este modo, los objetivos de diversificación comercial de América Latina se ven seriamente limitados y, de hecho, en la década del 80 recupera importancia para la región el mercado norteamericano. En 1973, Estados Unidos y Canadá absorbían 37,4% de las exportaciones de la región; en 1986, el 40,1%. En 1973, la Comunidad Económica Europea compraba el 22,4% de las exportaciones regionales, bajando al 18,8% en 1986.[39] Segundo, la evolución económica de la Europa comunitaria estimula el aumento del comercio al interior de la Comunidad y con el resto del mundo altamente industrializado, en la medida que existen importantes excedentes agrícolas, menor dependencia de productos primarios, y tendencias proteccionistas que afectan a las manufacturas provenientes de países en desarrollo. De este modo, la proporción latinoamericana en el comercio exterior de la Comunidad Europea baja continuamente. En la década del 60 era del orden del 8%; en 1987 no llegaba al 5%. Tercero, el ingreso de España y Portugal amplía el ámbito interno de la Comunidad e implica un desplazamiento de las economías ibéricas, para las cuales América Latina pierde importancia relativa. Cuarto, la composición de las exportaciones latinoamericanas hacia la Comunidad Europea es más "tradicional" que el conjunto de las exportaciones de la región. Mientras en las ventas a Estados Unidos las manufacturas representan aproximadamente un quinto del total, no pasan de un octavo del total en las exportaciones a la Comunidad. En otras palabras, el interés regional en incrementar el valor agregado en las exportaciones no se satisface en el mercado europeo. Quinto, la Política Agrícola Común de la Comunidad Europea –un instrumento de política social y económica regional que mantiene con vida un sector agrario que no podría soportar la libre competencia internacional– tiene elevados costos para América Latina, que pierde por este concepto cuantiosos ingresos de comercio exterior.

[39] CLEPI, *El Desafío de la Incertidumbre - Informe sobre la Economía Mundial-Perspectiva latinoamericana*, (Caracas: Nueva Sociedad, 1988), Cuadro VI. 16, p. 191.

En el problema de la deuda, la "exposición" financiera regional relativamente menor a la norteamericana de que disfrutan los principales bancos europeos resta impulso a las acciones concretas tendientes a buscar soluciones de fondo a la crisis. Entre los países latinoamericanos, los grandes deudores dan prioridad a la búsqueda de condiciones temporales individuales en las que ven determinadas ventajas, mientras los más pequeños carecen de influencia en el curso de los acontecimientos. En la práctica, América Latina (no obstante la existencia de cierto grado de concertación a través de SELA, del Consenso de Cartagena y del Grupo de los Ocho) carece de una efectiva voz común frente a la Europa Comunitaria. Los países europeos, ante esta realidad, se limitan a algunas discusiones de los asuntos latinoamericanos en foros como las "cumbres económicas" del Grupo de los 7 y la OCDE, dejando, sin embargo, las principales iniciativas en manos de los Estados Unidos.[40]

En síntesis, la relación interregional reciente se caracteriza por un entrecruzamiento de tendencias: a nivel político –dejando a un lado la guerra de las Malvinas– las relaciones progresan significativamente, gracias al apoyo de gobiernos y partidos políticos europeos a la democratización y la solución pacífica del conflicto centroamericano. El interés existente a ambos lados del Atlántico en el ensanchamiento de los márgenes de autonomía frente a Estados Unidos y en contrarrestar la nueva tendencia hegemónica de la administración Reagan facilita sin duda el acercamiento, como lo evidencia especialmente el caso centroamericano. En este ámbito, la serie de conferencias de San José representa un ejercicio deliberado de "contención" y de equilibrio político-diplomático frente a Washington. Aun así, esta valiosa iniciativa tiene sus limitaciones, en la medida que a) después del impulso creativo original de las conferencias se produce una cierta rutinización de ella, y b) la parte europea no tiene un interés suficientemente importante y contrapuesto en la región al de su aliado norteamericano; el mensaje es que Estados Unidos no tiene "carta blanca" para actuar a su discreción, no que Europa pudiera tener un interés comparable con el norteamericano en Centroamérica.

A nivel económico, por el contrario, las relaciones no llegan a configurar un cuadro satisfactorio para los intereses latinoamericanos. De parte europea subsiste la brecha entre la retórica política solidaria y los intereses económicos concretos, mientras que de parte latinoamericana los esfuerzos de concertación política no llegan a traducirse en

[40] Ver los comentarios de Edith Kurzinger, "América Latina y la Comunidad Europea: repercusiones de los cambios en la economía mundial", *Law and the State*, número extraordinario sobre Unidad Europea y Constitución Federal del Estado, 1988, p. 124.

posturas económicas comunes. La evolución interna de la Comunidad, por otra parte, justifica la preocupación latinoamericana por la tendencia a una relación más distante y menos prioritaria.

El caso de Japón.

El desarrollo de las relaciones latinoamericanas con Japón se inscribe nítidamente en el molde identificado en nuestros comentarios anteriores acerca de ese país. En las dos últimas décadas, los Estados de la región aumentan sus vinculaciones económicas con la potencia industrial del Oriente tanto a través del comercio como de las inversiones y las relaciones financieras. Japón, sin embargo, no incrementa su importancia como mercado para las exportaciones latinoamericanas. Los porcentajes de las exportaciones totales de la región que se destinan a ese mercado son 5,4% en 1973 y 4,3% en 1986. Esta evolución contrasta con lo que ocurre con las importaciones, para las cuales los porcentajes son 7,0% y 8,4% para los mismos años. Este cuadro insatisfactorio para América Latina sugiere claramente que las relaciones económicas están lejos de alcanzar un desarrollo comparable al que existe con los otros polos del mundo desarrollado, y, en todo caso, favorecen más a la industria nipona que a los proveedores latinoamericanos, que solamente logran vender a Japón determinados productos primarios que interesan a ese país. Tal patrón de intercambio no es, por cierto, particularmente interesante para la región. Parece responder, ante todo, a la estrategia japonesa de "diversificar sus relaciones globales con el fin de minimizar las posibilidades de interrupción del aprovisionamiento de recursos naturales y con el propósito de conseguir mercados abiertos y estables para los productos japoneses manufacturados".[41] Esta política naturalmente no corresponde a las aspiraciones económicas latinoamericanas. En realidad, desde la perspectiva japonesa, América Latina no pasa de ser un socio comercial secundario, donde Japón destina no más del 4,5% de sus exportaciones y compra un 4,9% de los productos que requiere su economía.[42]

La participación privada japonesa en la deuda latinoamericana equivale aproximadamente a la mitad de la norteamericana hacia el comienzo de la crisis de endeudamiento en 1982, y desde entonces la política de los bancos –seguida de cerca por el gobierno japonés– consiste en limitar estrictamente los niveles de exposición en los países críticos, manifestar interés en la búsqueda de soluciones al problema del endeu-

[41] Stephen J. Anderson, "Las visiones japonesas de América Latina en la Cuenca del Pacífico", en: Carlos Portales, *op. cit.*, pp. 188-189.

[42] *Ibid.*

damiento, pero sin disputar el liderato de Estados Unidos (el Plan Miyazawa de 1988 eventualmente se incorporó al Plan Brady), y cooperar con los acuerdos que se van logrando con los países deudores. En otras palabras, una política de bajo perfil de la banca, mientras a nivel oficial Japón adquiere más peso en las agencias de financiamiento que dan señales a la banca a través de los acuerdos sobre políticas de ajuste y los consiguientes "paquetes de rescate" financiero.

En síntesis, en las dos últimas décadas el gran incremento en la gravitación internacional de Japón no alcanza a transformar las relaciones latinoamericanas con ese país, manteniéndose un desfase entre el desarrollo de las relaciones económicas (todavía muy por debajo de su potencial) y las relaciones políticas (muy escasamente exploradas). Tal situación parece originarse en la ausencia de visiones políticas de largo plazo a ambos lados del Pacífico, en la aceptación tácita japonesa del liderato norteamericano en lo concerniente a América Latina y en la mayor prioridad que tiene el entorno regional asiático en la perspectiva de Tokio.

La Unión Soviética.

Las vinculaciones latinoamericanas con la Unión Soviética en el curso de las últimas décadas se desarrollan dentro del contexto cambiante de las relaciones entre Moscú y Washington: a mayor grado de distensión o de declinación de la bipolaridad corresponde la apertura de mayores espacios de maniobra recíproca; sin embargo, no sucede necesariamente lo contrario durante las fases de retroceso en el clima político global, en la medida que importantes Estados latinoamericanos que no están directamente involucrados en focos de conflicto regional (como Centroamérica) no renuncian a una relación relativamente autónoma con la Unión Soviética cuando el clima bipolar se enfría. Un segundo factor es "la pertinencia de la región para los intereses de seguridad soviéticos y los costos de su compromiso local heredados de liderazgos anteriores".[43] Según este criterio, América Latina queda en un segundo plano (detrás de Norteamérica, Europa, Asia y el Medio Oriente), salvo en aquellos puntos en que se mantienen o generan conflictos que tienen una dimensión bipolar (Cuba y Nicaragua).[44] Un tercer factor es la dualidad entre los niveles interestatales y transnacionales (en este caso, interpartidistas) de las relaciones, que en las últimas décadas muestra una clara tendencia

[43] Raimo Vayrynen, "La reforma en la Unión Soviética: una salida del estancamiento hacia la incertidumbre", en: Portales, *op. cit.*, p. 70.

[44] *Ibid.*, p. 70.

al predominio de los primeros, lo que obedece a una progresiva pragmatización de los criterios orientadores de las políticas y a una disminución marcada de las orientaciones revolucionarias en las políticas de Moscú hacia aquellos países latinoamericanos que no constituyen focos agudos de conflicto regional. Por último, mientras a nivel político la línea soviética de las últimas décadas acentúa el acercamiento a aquellos países más interesados en demostrar independencia política frente a Estados Unidos, sin llegar a desestabilizar las relaciones estratégicas con ese país, en el plano económico se realiza un importante esfuerzo de expansión comercial que agrega una nueva dimensión a las relaciones recíprocas.

Para los países latinoamericanos, este nivel de vinculaciones resulta de cierto interés dentro de su propósito general de desarrollar nuevos mercados. En el caso de Argentina, la Unión Soviética llega a constituir uno de los mayores compradores de cereales, y Brasil logra llegar al mercado soviético con algunas manufacturas. Sin embargo, el potencial de intercambio es todavía seriamente limitado por las rigideces burocráticas y financieras que afectan al comercio exterior soviético (insistencia en acuerdos de trueque como consecuencia de la escasez de divisas) y las dificultades para encontrar productos soviéticos de verdadero interés para las economías de la región.[45]

La declinación de la bipolaridad y el interés latinoamericano en la diversificación de las relaciones exteriores de la región, son en síntesis, dos elementos centrales que impulsan las relaciones con la Unión Soviética, disminuyendo la tradicional brecha de vinculaciones con Moscú. De parte de la Unión Soviética se da, por cierto, una diferencia de enfoques entre el período expansivo y de tendencia globalista correspondiente a Brezhnev (que termina en 1982) y el período reformista de Gorbachov (desde 1985). En este último tiene lugar una transformación profunda de las relaciones exteriores soviéticas, que a partir de 1988 ya no parecen darse en términos de una competencia bipolar por el control de amplias esferas de influencia. Este cambio abre, sin duda, nuevos espacios para las vinculaciones recíprocas. Estas dependerán tanto del reordenamiento político de Europa que se encuentra en curso, como del destino de la Unión Soviética como entidad estatal y como sistema económico.[46] Desde el alto grado de incertidumbre que rodea el proceso de cambio en

[45] Aldo Vacs, en: *Discreet Partners - Argentina and the URSS since 1917*, (Pittsburgh: Pittsburgh University Press, 1984), p. 34 y ss. relata algunas de las dificultades económicas y técnicas que afectan al comercio argentino-soviético desde la década del 70.

[46] Ver CLEPI, *Grandes Maniobras*, *op. cit.*, pp. 83-87, para una exposición de los alcances económicos de la *perestroika*.

la Unión Soviética, no estimamos adecuado aventurar juicios adicionales acerca del posible desarrollo de las relaciones recíprocas.

La República Popular China.

Para América Latina, la evolución china de las últimas décadas abre nuevas oportunidades de vinculación externa. Desde comienzos de la década del 70, China se plantea ante las potencias occidentales en términos no confrontacionales, lo que permite a los países latinoamericanos desarrollar relaciones propias con Beijing sin afectar el estado de las vinculaciones con Washington. Segundo, las reformas económicas chinas implementadas desde fines de los años 70 abren algunas posibilidades de intercambio comercial y de actividades empresariales conjuntas, que son aprovechadas por unos pocos países como Brasil, Chile y Venezuela. Otro factor que contribuye a una convergencia es el énfasis chino en definiciones políticas y económicas tercermundistas, opuestas a cualquier tipo de hegemonía. Por último, la confrontación chino-soviética pierde importancia en América Latina –donde quedan obsoletas las definiciones revolucionarias maoístas de los años 60– lo que elimina un elemento que podría haber complicado las vinculaciones. El diferendo chino-soviético, con todo, aparentemente sigue siendo un factor en algunas relaciones bilaterales, las que reciben un impulso tratándose de gobiernos fuertemente antisoviéticos (Chile bajo el régimen militar) o se estancan cuando se trata de gobiernos cercanos a la Unión Soviética (Cuba y Nicaragua sandinista).

5. ASEAN y el marco externo.

Los países de ASEAN siguen atentamente las alternativas del proceso de declinación de la hegemonía norteamericana en las últimas décadas en cuanto perciben en el mismo una amenaza a sus intereses de seguridad y un incremento correlativo del poder soviético en el Lejano Oriente. En el nivel económico, establecen relaciones cada vez más estrechas con Japón, pero el recuerdo del imperialismo japonés, que no desaparece, permaneciendo en un discreto segundo plano, les hace mirar con recelo el crecimiento de la estatura internacional de dicho país. En ASEAN se ve con interés el proceso de integración europea, que da lugar a una diplomacia política y económica de alcance interregional. Por último, China es un tema constante en las relaciones exteriores de los miembros

de ASEAN, lo que se debe, entre otros factores, a la presencia de importantes minorías chinas en las respectivas poblaciones.

A continuación comentaremos brevemente cada uno de estos aspectos del marco externo, para concluir este ensayo con algunas observaciones comparativas acerca de América Latina y ASEAN.

Estados Unidos.

Para los países de ASEAN, las relaciones políticas y económicas con los Estados Unidos son importantes para el equilibrio general y el desarrollo económico de la región. El comercio con Estados Unidos sirve el interés compartido por los miembros de ASEAN en el progreso hacia un sistema de intercambio competitivo y abierto, y la presencia política y militar de Estados Unidos se considera un factor indispensable para el equilibrio de las influencias estratégicas a que está expuesta la región.

Entre 1976 y 1985, Estados Unidos es el principal socio comercial de Filipinas y Singapur y el segundo de Indonesia, Malasia y Tailandia.[47] Por esta razón, el acceso al dinámico mercado norteamericano es un interés vital de las economías de ASEAN, especialmente en lo concerniente a las exportaciones de manufacturas. En la misma perspectiva, los países de ASEAN consideran que la creciente vinculación económica de Estados Unidos con la cuenca del Pacífico es una tendencia positiva en la que están llamados a participar activamente. En 1970, el 22,8% de las importaciones norteamericanas proviene de la región Asia-Pacífico; en 1983, un 32,1%. Entre los mismos años, el mercado de Estados Unidos mantiene su importancia como el principal destino de las exportaciones Asia-Pacífico (27% de las exportaciones totales contra 17,7% en 1970 y 14,5% en 1983 de Europa occidental.[48] Ello implica, por otra parte, que la eventual constitución de un bloque comercial liderado por Estados Unidos y que pudiera asumir una posición proteccionista frente al resto del mundo, se consideraría necesariamente como una amenaza a los intereses comerciales de ASEAN.

La importancia del apoyo de ASEAN al libre comercio internacional se manifiesta nítidamente, por ejemplo, en el discurso pronunciado por el Primer Ministro de Singapur, Lee Kuan Yew, ante una sesión conjunta del Congreso de los Estados Unidos en octubre de 1985: la mayor parte

[47] Ver César Parreñas, *ASEAN im Kräftefeld der Grossmächte*, (Frankfurt: Peter Lang, 1989), pp. 101 y 104, Tabla 14.

[48] Tablas 10 y 11, basadas en datos del FMI, en: Staffan Burenstam Linder, *The Pacific Century-Economic and Political Consequences of Asian-Pacific Dynamism*, (Stanford: Stanford University Press, 1986), pp. 80-81.

de las palabras del gobernante asiático se dedican a abogar por la mantención de las políticas de libre comercio.[49]

En el ámbito político-diplomático y estratégico, Estados Unidos goza de una influencia considerable en el área de ASEAN, que tiene relación con su victoria sobre Japón en 1945, su apoyo general al desmantelamiento de los imperios coloniales, y más recientemente con su rol de equilibrio frente a la Unión Soviética y China. En el período bajo examen, esta posición experimenta un deterioro. Estados Unidos proyecta una imagen de vacilación y debilidad en la guerra de Indochina, cuyas alternativas –que culminan con la retirada estadounidense en 1975 y la unificación de Vietnam bajo hegemonía comunista– se siguen con preocupación en los países de ASEAN, que no esconden sus posiciones anticomunistas. Especial nerviosismo causa el expansionismo vietnamita hacia países vecinos como Camboya, que se percibe como una amenaza grave debido al firme alineamiento de Hanoi con Moscú luego de la unificación. El tema es especialmente importante en la política exterior de Tailandia, que se considera directamente expuesta a la amenaza en sus fronteras, donde ocurren diversos incidentes militares.[50]

La reacción política norteamericana ante esta situación apunta, entre otros elementos, a recuperar influencia mediante la normalización de las relaciones con China. Este audaz viraje genera reacciones encontradas en ASEAN. Aunque la racionalidad diplomática del conductor de la política norteamericana, Henry Kissinger, parece convincente, los nuevos rumbos de Estados Unidos hacen sentir a los miembros de ASEAN que son solamente peones en el gran tablero del ajedrez internacional; específicamente, en un país como Indonesia, el gobierno rechaza el *status* de actor menor en la política internacional y resiente el hecho de no ser considerado en este reajuste de posiciones. El hecho es que los dirigentes indonesios desconfían profundamente de China y no tienen oportunidad de influir en los acontecimientos. Algo similar ocurre en Malasia. En cambio, en Tailandia se aprecia el papel de contención que desempeña China frente a Vietnam; por último, en Filipinas el gobierno de Marcos –aunque es fuertemente anticomunista– considera que la política de Washington frente a Beijing es susceptible de ser imitada. La posición de Manila se inscribe dentro de la antigua "relación especial" con Washington, emanada del pasado colonial, que solamente sería alterada en el pasado reciente por el apoyo norteamericano a la democratización del régimen filipino. En todo caso, bajo el gobierno de

[49] Ver Tilman, *Southeast Asia*, *op. cit.*, p. 139.
[50] *Ibid.*, p. 134 y Parreñas, *op. cit.*, p. 148.

Corazón Aquino la relación vuelve –aunque con altibajos– al modelo de preeminencia de una estrecha cooperación política y estratégica con Estados Unidos, que constituye un rasgo peculiar de Filipinas frente a las políticas de sus socios de ASEAN, que se plantean en términos de lograr equilibrios más que de aceptar hegemonías.

Europa occidental.

A nivel de los países de ASEAN, las vinculaciones con Europa provienen del pasado colonial, lo que explica el fuerte énfasis reciente en la autodeterminación nacional. A nivel interregional, la suscripción del Tratado de Cooperación Comunidad Europea-ASEAN, de una Declaración Conjunta sobre Aspectos Políticos y de una declaración adicional referida a las perspectivas de la cooperación económica y técnica, constituyen un logro político de gran magnitud.[51] Como señala Mols, el factor institucional es importante en la vinculación interregional y bilateral: "ASEAN como institución contribuye... a aumentar la atención europea a los Estados integrantes... por otro lado, los países de Europa occidental tendrían menos interés para la ASEAN y sus Estados miembros si no existieran las Comunidades Europeas y sus formas de cooperación".[52]

La relación, sin embargo, está más consolidada en el ámbito político que en el económico. Como ya se ha observado, Europa occidental –para estos efectos la Comunidad Europea– ocupa el tercer lugar entre los socios comerciales de ASEAN, por detrás de Japón y Estados Unidos. Los países de ASEAN han mirado siempre con preocupación la constitución del bloque comercial europeo, que se ha ido consolidando a través de la vinculación de las economías de Europa Central y del Este. Este mismo proceso podría desincentivar las inversiones europeas en las economías en desarrollo del Tercer Mundo. A su vez, esta tendencia tendría la implicación de disminuir la capacidad de ASEAN para evitar una gravitación muy alta de Japón en las economías del área. La "introversión" europea no es, como se comprenderá, bien vista en ASEAN.

La "fuerte acentuación del elemento político"[53] en las relaciones interregionales en el período bajo examen tiene dos dimensiones. Apunta, por una parte, a diversificar las relaciones exteriores de ASEAN dentro del cuadro de los grandes actores internacionales. Esto es posible gracias

[51] Ver Manfred Mols, "Comunidad Europea - ASEAN: ¿Un modelo de cooperación interregional?, en: *Estudios Internacionales*, Nº92, vol. XXIII, octubre-diciembre 1990, pp. 424-443.

[52] *Ibid.*

[53] *Ibid.*

a la superación de los aspectos conflictivos del pasado (como las relaciones Francia - Indochina y Países Bajos - Indonesia) y, aunque no tiene una dimensión militar, contribuye a la estabilidad y la seguridad de la subregión de ASEAN, por cuanto los países de la Comunidad Europea se interesan en la consolidación de la paz en el área. La segunda dimensión se refiere a las relaciones Norte-Sur, que en este contexto asumen un carácter dialogante y no confrontacional, que es útil para discutir en un clima de confianza una agenda amplia de asuntos de interés común y que sirve de vía de acceso o puente de comunicación recíproca hacia determinadas agrupaciones que suelen ser difíciles de alcanzar para la parte europea o la asiática (por ejemplo, ASEAN puede facilitar la comunicación europea con los países islámicos, y la Comunidd el acceso de ASEAN al Grupo de los 7).[54]

La actual coyuntura internacional puede, sin duda, alterar las bases de esta modalidad de vinculación política. Aunque el apoyo político de la Comunidad Europea a ASEAN parece más importante en la medida que el sistema global está cargado de conflictos, el proceso de reajuste de las relaciones entre las grandes potencias podría otorgar a ASEAN un mayor margen de maniobra política al crear un entorno internacional relativamente más relajado. Una evolución en esta dirección podría situar en el centro de las relaciones interregionales la cuestión política del futuro de las relaciones económicas ASEAN-Comunidad Europea en un mundo crecientemente regionalizado.

Japón.

La importancia de Japón para los países de ASEAN aumenta considerablemente en las últimas décadas, principalmente como consecuencia de la extraordinaria expansión comercial, productiva y financiera de la economía nipona. Inevitablemente, la creciente gravitación regional (y, en alguna medida, global) de Japón abre interrogantes acerca del futuro papel político-estratégico de ese país, cuestión que interesa directamente a los miembros de ASEAN, que no olvidan el pasado imperialista japonés y no desean caer nuevamente bajo la hegemonía de Tokio. No pasa desapercibido en este contexto el aumento de la capacidad militar convencional japonesa, que se proyecta hacia la región a través de las fuerzas navales que están asumiendo un papel protagónico en el patrullaje de las rutas marítimas vitales para Japón. Mientras la mayoría de los actores del Sudeste asiático preferiría que las Séptima Flota de los

[54] *Ibid.*

Estados Unidos continuara con la responsabilidad exclusiva en esa tarea, la política de Washington apunta a una acción conjunta con el perímetro próximo a las islas japonesas, sin llegar a tocar los pasos estratégicos Pacífico-Indico. Con todo, esta evolución sugiere a los cautelosos líderes de ASEAN que Estados Unidos estaría alentando a Japón a volver a jugar un papel propio de la política del poder en la zona.

Las relaciones comerciales ASEAN-Japón son marcadamente asimétricas. Para Japón, el mercado de ASEAN decrece en importancia en la década del 80: en 1982, ASEAN representaba un 10,8% de los mercados de exportación de Japón; en 1988, un 9%. Paralelamente, ASEAN disminuye su peso relativo como área proveedora, bajando del 16,6% al 12% de las importaciones japonesas.[55] Desde la perspectiva de ASEAN, la situación es muy diferente. El mercado japonés es determinante para los países del área, aunque –principalmente como consecuencia del deterioro de los precios de productos básicos– la proporción de las exportaciones que se destina a Japón baja de 49,1% a 36,9% en 1988. Sin embargo, en el caso de las importaciones de ASEAN provenientes de Japón, la tendencia es a la inversa. Estas constituyen un 38,3% en 1982 y un 42,2% en 1988.[56] Se configura de este modo un cuadro poco satisfactorio para los países de ASEAN, en la medida que Japón –como en otras partes del mundo– penetra agresivamente los mercados locales, limitando en cambio sus importaciones en función de sus necesidades de productos básicos, sin demostrar mayor interés por las manufacturas provenientes de los países en desarrollo. El resultado del intercambio entre 1982 y 1988 no podría ser más elocuente: mientras las importaciones japonesas permanecen estancadas en una cifra de 22.000 millones de dólares anuales, las exportaciones a ASEAN, que en 1982 no llegan a 15.000 millones de dólares, en 1988 sobrepasan los 21.000 millones. De este modo casi desaparece el superávit comercial de ASEAN frente a la gran potencia comercial asiática.

La Unión Soviética.

La percepción predominante de la Unión Soviética en la década de 1970 y hasta el fin de la era de Brezhnev es la de una potencia que persigue una política expansionista, buscando simultáneamente disminuir la influencia de Estados Unidos en el Sudeste asiático y contener a China en

[55] René Muga, "Las relaciones internacionales del Japón y los países del Sudeste asiático", trabajo inédito, Cuadro 1, basado en datos FMI-DOTS, *Yearbook 1989*.

[56] *Ibid.*, Cuadro 2, misma fuente.

el área. El alineamiento de Vietnam con Moscú –que se perfila gradualmente durante la guerra contra Vietnam del Sur y Estados Unidos –se consolida desde 1977, con lo que la Unión Soviética parece inclinar el balance regional a su favor, especialmente al establecer una importante presencia naval en la base de Cam Ranh. De este modo, el área de ASEAN se incorpora al espacio de maniobra de la estrategia naval global de la Unión Soviética, que procuraría conectar su presencia en el Lejano Oriente con su actividad creciente en el Indico, valiéndose de los pasos interoceánicos ubicados en la subregión.[57]

El crecimiento del poder estratégico soviético se mira con especial preocupación en Tailandia (debido a su vinculación directa con la guerra de Indochina), Filipinas (por su vinculación especial con Estados Unidos) y Singapur (cuyos líderes interpretan el comportamiento soviético como parte de un plan de dominación del área). En cambio, los dirigentes indonesios ven la amenaza soviético-vietnamita como algo más alejado, y Malasia –sin dejar de desconfiar de la Unión Soviética– aspira a mantener una relación estable que le permita ampliar las ventas de caucho a ese país. Este interés constituye algo excepcional en la subregión, ya que la vinculación comercial es de poca monta, manteniéndose en un promedio del 1% del comercio exterior de ASEAN entre 1976 y 1985.[58]

Si, como dice Vayrynen, "el papel soviético en Indochina congeló por largo tiempo sus relaciones con China y los países de ASEAN",[59] la situación cambia significativamente bajo la conducción de la política soviética por Gorbachov. Esta se caracteriza –en el aspecto bajo análisis– por una motivación para desarrollar relaciones de interés mutuo, a partir del reconocimiento soviético de la capacidad de ASEAN para contribuir a mejorar la situación internacional.[60] La distensión relativa en el área de Indochina es, sin duda, un elemento importante en la estructuración de una relación más constructiva, en que la Unión Soviética ya no sería considerada –al igual que en otras regiones– como una amenaza estratégica (ver comentarios adicionales sobre este aspecto en la sección Conclusiones).

---

[57] En este sentido, Parreñas, *op. cit.*, p. 99.

[58] Tilman, *op. cit.*, p. 58 y Parreñas, *op. cit.*, p. 101.

[59] Vayrynen, *op. cit.*, p. 72.

[60] Manfred Mols, "El regionalismo en América Latina y el Sudeste asiático: aspectos comunes y diferencias", en: Luciano Tomassini, *Nuevas Formas*, *op. cit.*, p. 93. David E. Albright, "La Unión Soviética y el Tercer Mundo en los 80", *Problemas Internacionales*, marzo-junio 1989, p. 63, califica de "espectacular" el incremento del nivel de las relaciones políticas Unión Soviética-ASEAN en los últimos años, comenzando con la gira del Canciller Shevardnadze por la subregión.

China.

China está presente de manera constante en los cálculos políticos de los gobiernos de ASEAN. En las últimas décadas se produce una convergencia limitada en torno a la común preocupación china y de ASEAN por la expansión de la influencia soviética en el área, pero este factor declina con los cambios recientes mencionados anteriormente. Este aspecto, por lo demás, no interesa igualmente a todos los miembros de ASEAN: es ciertamente más prioritario para Tailandia que para Indonesia, estado relativamente más alejado de los conflictos políticos del área de Indochina. Por otra parte, cualquier acercamiento motivado por convergencias político-estratégicas es frágil en la medida que intervienen factores locales que generan obstáculos y complicaciones. Por ejemplo, Tailandia comparte con China el interés en la contención de la expansión de Vietnam en Camboya (Kampuchea). Pero el apoyo chino a la facción extremista camboyana Khmer Rouge –culpable de la política genocida del régimen de PolPot en los años 70– enfrenta al gobierno de Bangkok a una inaceptable disyuntiva entre dominación vietnamita y retorno al pasado.

En el plano económico, se produce cierta convergencia y un aumento del potencial de intercambio –que es sólo del orden del 2% entre 1976 y 1985–[61] como consecuencia de la apertura de la economía china. Sin embargo, este mismo proceso podría producir una competencia por algunos mercados externos entre China y Tailandia (en ciertos rubros agrícolas), China y Singapur (en la medida que se afecte el rol de intermediación de la ciudad-Estado), y China con los exportadores de manufacturas de ASEAN.[62]

Un factor de preocupación permanente, aunque de importancia variable a través del tiempo, es la relación transnacional entre las minorías étnicas y chinas en el área de ASEAN y su país de origen. En Malasia, por ejemplo, no se olvida que la gran mayoría de los guerrilleros comunistas que asolaron el país en la década del 60 eran étnicamente chinos.[63] En Filipinas e Indonesia tampoco ha desaparecido la percepción de las poblaciones locales de origen chino como una "quinta columna". En Singapur, el gobierno, a la espera de un mayor nivel de desarrollo del sentimiento de identidad nacional de la población, mantiene relaciones

[61] Parreñas, *op. cit.*, p. 101.

[62] Philip West, "China's influence in the Pacific Basin", en: Philip West y Frans A.M. Alting von Geusau (eds.), *The Pacific Rim and the Western World-Strategic, Economic, and Cultural Perspectives*, (Boulder/Londres: 1987), p. 98.

[63] Tilman, *op. cit.*, p. 91.

con la República Popular pero hasta mediados de 1990 todavía rehusaba formalizarlas en el plano diplomático. La pragmática diplomacia de Singapur sólo cambió esta situación una vez que Indonesia hizo lo propio. Dentro del marco internacional de ASEAN, en síntesis, China es un actor de primera magnitud, cuya importancia crece en las últimas décadas, pero se ve todavía limitada tanto por factores de orden político-social como económico.

6. Conclusiones.

Este capítulo ha tratado algunos cambios que, a nivel de los principales actores estatales y regionales en el sistema internacional, han incidido en las posiciones externas de los países latinoamericanos y de ASEAN frente a sus posibilidades de cooperación regional y subregional política y económica.

El análisis ha distinguido dos etapas evolutivas del marco internacional: el período de postguerra (hasta la década del 60 inclusive) y el período posterior de reajuste de posiciones entre los principales actores internacionales. En términos generales, el cuadro que emerge del análisis realizado permite afirmar que coexiste una tendencia a la difusión del poder apoyado en bases económicas entre los países altamente desarrollados, difusión que da al sistema global un carácter crecientemente multipolar en el aspecto referido. Una tendencia similar existe en el plano del poder basado en recursos diplomáticos, estratégicos e ideológicos, pero a este nivel el bipolarismo conserva hasta hace poco un grado de vigencia mucho mayor.

En los últimos dos años, las tendencias anotadas registran cambios fundamentales, en cuanto la multipolarización económica y social comienza a dar paso a un sistema de bloques regionales, o sea, un sistema segmentado horizontalmente en el Norte, con integración potencial de tipo vertical de diferentes segmentos de países en desarrollo a cada uno de los bloques. En líneas generales, estos bloques serían a) el de la Comunidad Europea –eventualmente ampliada hacia el este–; b) el de Norteamérica, constituido por Estados Unidos y Canadá; y c) Japón. Al primero, se integrarían países del Mediterráneo y del Acuerdo de Lomé; al segundo, México, países del Caribe, centroamericanos y sudamericanos; y al tercero, podrían integrarse diversos países en desarrollo del área Asia-Pacífico. Eventualmente, ASEAN podría inclinarse hacia el tercer bloque, pero el asunto es problemático en la medida que ASEAN atribuye

mucha importancia a un sistema abierto de intercambio global, que podría verse afectado por el proceso de constitución de bloques.

Este trabajo no se ha extendido al estudio de este fenómeno, que está en pleno desarrollo y por tanto sujeto a un alto grado de incertidumbre política y económica. No obstante, se ha visto cómo en las últimas décadas el desarrollo de relaciones políticas más fluidas no ha sido acompañado por una mejoría en las condiciones del intercambio económico global y específicamente entre países altamente desarrollados y en vías de desarrollo. La acentuación de las tendencias de difusión del poder económico internacional, por el contrario, ha ido aparejada con un recrudecimiento de las tensiones políticas de raíz económica, que se manifiestan en forma de medidas proteccionistas, represalias que llegan a constituir "guerras comerciales", rebrotes de prácticas mercantilistas, políticas industriales, etc.

En el clima enrarecido de las relaciones económicas internacionales de los últimos 20 años, Estados Unidos viene jugando un rol de potencia hegemónica "residual", en cuanto claramente ya no dispone de los recursos para manejar el sistema global de manera unilateral, pero sigue siendo el actor de mayor peso individual. Los otros actores centrales por una parte compiten con Estados Unidos y asedian lo que queda de su liderato, pero son, por otra parte, débiles candidatos a asumir ellos mismos un papel hegemónico. Se conforman, por tanto, con seguir esperando señales de liderato de los Estados Unidos –sobre todo en situaciones de crisis aguda– pero al mismo tiempo no se muestran dispuestos a sacrificar intereses propios en aras de una coordinación efectiva de políticas. Estados Unidos, a su vez, no remedia efectivamente sus serios problemas fiscales y comerciales en la medida que el sistema global imperante todavía le permite acceder masivamente al crédito y al ahorro externos.

El resultado de estas tendencias entrecruzadas es un sistema que sufre fuertes desajustes y crisis periódicas, que se van enfrentando "caso a caso", sin que exista un modelo de reemplazo que suceda al liderado por Estados Unidos desde Bretton Woods y la creación del GATT, todo ello apoyado en un sistema de seguridad institucionalizado en una red de alianzas. A partir de 1988-1990, surge la complicación adicional de la necesidad de integrar a este sistema a los ex países socialistas.

Las posiciones de los países latinoamericanos y de ASEAN dentro de este marco evolutivo de condiciones externas se pueden sintetizar y comparar en los términos que se desarrollan a continuación.[64]

[64] Usaremos los términos "ASEAN" y "América Latina" como rótulos abreviados para los países de cada una de estas áreas.

Primero, tanto ASEAN como América Latina sienten los efectos de la declinación de la hegemonía de los Estados Unidos. Sin embargo, mientras en América Latina este proceso se percibe como un factor de ampliación del margen de maniobra externa de la región (que aspira a dejar de ser considerada como el "patio trasero" de Estados Unidos), en ASEAN es visto como una fuente de perturbación de las relaciones de poder en la región, que hace indispensable enfatizar la búsqueda de apoyos externos alternativos.

Segundo, a partir de la constatación de lo anterior se infiere en una y otra región que es necesario fortalecer la cooperación hacia el interior. Pero mientras el esfuerzo de ASEAN en este sentido logra un significativo grado de reconocimiento externo, América Latina obtiene respuestas externas de nivel mucho más bajo.

Tercero, ASEAN y América Latina miran con interés la evolución política y económica europea; ven un potencial importante para el desarrollo de las relaciones interregionales, que hasta el momento, son aparentemente más estrechas en el plano político-diplomático que en el económico; ambas regiones coinciden, en relación con esto mismo, en su preocupación por la creciente "introversión" de la Europa comunitaria. Pero, mientras para ASEAN la "conexión europea" arranca de un pasado colonial reciente y por tanto tiene una fuerte connotación de autoafirmación de identidad a través de fuertes brechas culturales, en América Latina el contexto de la relación es muy diferente: pasado colonial distante, consolidación antigua de las principales identidades nacionales, percepción de fuertes afinidades culturales con Europa. Esta diferencia contextual sería una condición facilitante para la (nunca demasiado exitosa) estrategia latinoamericana reciente de tratar de equilibrar el poder norteamericano mediante las vinculaciones con Europa.

Cuarto, Japón aumenta su gravitación en ASEAN y en América Latina. No obstante, en ASEAN es imposible hablar de una eventual aspiración hegemónica japonesa en la medida que avance el proceso de formación de bloques regionales. Esto claramente no es el caso en América Latina, donde Japón puede jugar un papel mayor al actual sin por ello rebasar los límites de una vinculación menos central que otras de la región.

Quinto, tanto en ASEAN como en América Latina, la Unión Soviética es un elemento muy secundario en el marco económico externo, mientras a nivel político-estratégico representa un problema inmediato para varios países de ASEAN, y una preocupación secundaria para la mayoría de los países latinoamericanos, excepto en lo concerniente a la alianza soviético-cubana en algunos períodos. Esta diferencia entre las dos regiones resalta la exposición mucho mayor de ASEAN a las fuerzas centrales de la competencia político-estratégica mundial –sin duda una

clave para entender algunos de los rasgos característicos de las relaciones internacionales de las dos regiones.

La situación en el área de ASEAN cambia aceleradamente en los últimos años, como consecuencia de las transformaciones en la Unión Soviética y de la transición en la política asiática de los Estados Unidos. El derrumbe del hegemonismo soviético se proyecta directamente en Indochina, donde el expansionismo vietnamita entra en crisis, dislocando el control de los sucesores de Ho Chi Minh –que enfrentan serios problemas internos– sobre Camboya, provocando el retiro de las fuerzas de ocupación en ese país. Estados Unidos adquiere –correlativamente– un mayor margen de maniobra en el Sudeste asiático, el que utiliza para ajustar su posición subregional tanto frente a Vietnam como a la crisis camboyana. El giro norteamericano de abandonar la convergencia *de facto* con la alianza rebelde camboyana para avanzar hacia una solución negociada obviamente debía producir nerviosismo para los miembros de ASEAN, que comprueban una vez más que –a pesar de sus aspiraciones y esfuerzos– siguen teniendo una influencia muy limitada en los grandes acontecimientos internacionales, aun cuando tratan de enfrentarlos a través de mecanismos de coordinación política como ASEAN.[65]

Por razones geográficas, históricas y culturales, China sigue siendo un factor gravitante en el entorno de los países de ASEAN. A pesar de los esfuerzos de los dirigentes chinos por aislar su país de los cambios políticos internacionales, parece altamente probable que en un futuro cercano cambiará el cuadro político y económico chino, lo que tendrá repercusiones directas en el área de ASEAN. No puede decirse lo mismo de América Latina, una región que mira con interés las alternativas de la política china, pero que sigue considerando al país más poblado del mundo como un actor de limitada influencia en el hemisferio occidental.

En síntesis, América Latina y ASEAN enfrentan un marco externo dinámico con ciertos paralelos en los problemas y los planteamientos económicos frente al mundo altamente industrializado, y, a partir de tradiciones históricas, realidades culturales y geográficas muy distintas, se insertan de diverso modo en el sistema político internacional. En este plano, la posición externa de ASEAN se perfila como una realidad particularmente compleja y expuesta a los entrecruzamientos de las grandes fuerzas globales, mientras América Latina, aún considerando los cambios de las últimas décadas, está más cerca de sus referentes tradicionales, Estados Unidos y Europa occidental.

---

[65] Para un análisis de la evolución reciente en el área, ver los ensayos en *Current History*, marzo de 1990, y los anuarios *Asia 1991, 1992, 1993* y *1994*, publicados por *Far Eastern Economic Review*.

Concepciones latinoamericanas y asiáticas sobre cooperación regional.

Hernán Gutiérrez
Manfred Wilhelmy

1. Introducción.

Corresponde en este capítulo entrar al tema general del estudio comparativo de las relaciones intraregionales, abordando en primer término las concepciones centrales que han guiado a los actores involucrados en sus iniciativas de cooperación. Estas concepciones o ideas básicas tienen importancia en cuanto constituyen las "filosofías" que inspiran las instituciones regionales en diversos niveles, ámbitos de operación y épocas evolutivas de la cooperación regional o subregional. En este plano general, ellas se conjugan con otros elementos –como el marco externo y las condiciones político-económicas propias de cada actor– los intereses y objetivos de la cooperación y para definir sus instrumentos institucionales en los campos de acción conjunta política, económica, cultural y social.

Utilizamos el término "cooperación" en un sentido amplio, que comprende toda clase de modalidades de acción conjunta de diferentes actores internacionales con miras a encarar asuntos de interés común.[1] Una antigua forma específica de cooperación es la alianza, un acuerdo más o menos formalizado entre dos o más Estados, mediante el cual estos

[1] Ver James A. Caporaso, "Enfoques teóricos sobre la cooperación internacional: el caso de América Latina", en: Heraldo Muñoz y Francisco Orrego (eds.), *La cooperación regional en América Latina - Diagnóstico y proyecciones futuras*, (Ciudad de México: El Colegio de México, 1987), pp. 30 y siguientes, para una discusión conceptual del tema de la cooperación.

se comprometen a procurar conjuntamente o de manera coordinada el logro de determinados objetivos que tienen un interés común o convergente. Esta modalidad tradicional de cooperación por lo general se da en el ámbito de las estrategias diplomáticas y las políticas de seguridad, aunque también es posible hablar de alianzas como entendimientos informales, generalmente de tipo táctico, en cualquier proceso político.

Aunque el fenómeno de las alianzas no está ausente de los sistemas regionales y subregionales que nos preocupan –y no podría estarlo en la segunda acepción que hemos dado al término– nuestro estudio presta más atención a formas de cooperación que tienen algún grado, aunque modesto, de institucionalización, como son los mecanismos de concertación, consulta y coordinación de políticas y los mecanismos de integración. Estos últimos están orientados a diversos grados de ampliación y eventualmente de unificación de diversos espacios económicos nacionales a través de una organización multilateral común, lo que plantea en cada caso la interrogante acerca de las dimensiones y alcances políticos de cada mecanismo. En cambio, son menores las exigencias institucionales a nivel de la concertación de políticas, que encierra una variada gama de posibilidades de cooperación (consulta, ajuste recíproco de posiciones, etc.), sin que se trate necesariamente de establecer nuevas entidades o actores regionales. Podría decirse de manera general que, mientras en las entidades de integración predomina el elemento de "servicio" a los Estados miembros sobre el carácter de "foro" de las mismas, en los mecanismos de concertación tiende a darse la situación inversa.

La hipótesis general de este capítulo, dentro de nuestro propósito de comparación interregional, es que existen diferencias significativas entre las concepciones latinoamericanas y asiáticas acerca de la cooperación regional y subregional. En estas diferencias inciden las peculiaridades de las respectivas experiencias históricas así como las influencias que se reciben del marco externo que rodea a cada grupo de países, junto con rasgos de las respectivas culturas y estilos políticos predominantes, especialmente a nivel de las élites regionales. A su vez, tales concepciones fundamentan aspiraciones y realidades en el ámbito de la participación externa de todos o algunos países latinoamericanos y de ASEAN que también ofrecen perfiles identificables.

Es posible afirmar que, a grandes rasgos, las concepciones tradicionales latinoamericanas acerca de la cooperación regional se manifiestan con las características siguientes: a) énfasis en la creación de instituciones multilaterales que se conciben como la clave para lograr los fines de la cooperación; b) alta valoración de los enfoques legales; c) tendencia a subrayar los procedimientos más que el desarrollo de programas sustan-

tivos (formalismo); d) indefinición de metas acompañada de una tendencia a la retórica de tono idealista; e) concentración en las acciones diplomáticas y, en general, en las interacciones a través de las instancias de los gobiernos, con escasa o nula participación de otros actores; y f) tendencia a incluir el mayor número de Estados dentro de la región.

Mientras el perfil histórico de los esquemas de cooperación regional latinoamericana parece ajustarse en un alto grado a las características enumeradas, en las últimas dos o tres décadas del período contemporáneo se registran cambios de cierta importancia. Los gobiernos se muestran más inclinados a flexibilizar algunos mecanismos de cooperación; tienen mayor disposición a plantear el desarrollo de los esquemas de cooperación regional en términos de enfoques políticos y –especialmente– económicos; aceptan la necesidad de definir con cierta precisión al menos algunos compromisos y objetivos de cooperación; se interesan crecientemente en vincular diversos actores no estatales a los mecanismos de cooperación; y –finalmente– reconocen la conveniencia de distinguir entre diversos mecanismos y acuerdos de cooperación a niveles regionales y subregionales. Esta evolución estaría disminuyendo la brecha entre los patrones de cooperación regional entre América Latina y la ASEAN, donde la parte asiática enfrenta a la latinoamericana con un desarrollo más flexible, operativo y dinámico de las relaciones cooperativas. Estas, sin embargo, de ningún modo escapan a problemas básicos comunes entre las dos regiones, entre los que cabe destacar la dificultad de articular las propuestas de cooperación política con las propuestas de contenido económico, y la desconexión relativa entre los mecanismos institucionales de toma de decisiones a nivel multilateral y las acciones de los agentes autónomos (tanto privados como públicos) a nivel nacional.

En las siguientes secciones presentamos un panorama de las características de la cooperación internacional latinoamericana y del Sudeste asiático, que muestra la evolución de las concepciones básicas en una y otra región.

2. El desarrollo histórico de las concepciones de la cooperación en América Latina.

En la región latinoamericana, las ideas de cooperación, concertación de políticas e integración económica y política son prácticamente tan antiguas como el sistema de Estados independientes. Como ha demostrado el historiador Günter Kahle, el subsistema internacional originado a partir de los imperios ibéricos en América ha oscilado permanentemente

entre un polo de cooperación y acercamiento y un polo de antagonismo y distanciamiento. Por ejemplo, se inscriben en la primera tendencia polar las ideas integracionistas bolivarianas y los ideales liberales americanistas de mediados del siglo XIX. En cambio, las tempranas concepciones de equilibrios regionales del poder así como las prácticas de emulación de la *Realpolitik* europea por parte de las élites locales, portadoras de nacientes ideas acerca de intereses nacionales separados y contrapuestos, forman parte de la tendencia centrífuga, competitiva y antagónica de las relaciones internacionales regionales, que encuentra abundante sustento en la nutrida agenda de conflictos territoriales asumidos por los nuevos Estados, legatarios de muy imprecisas delimitaciones de las antiguas divisiones político-administrativas de los imperios ibéricos.[2]

El esquema bolivariano de cooperación regional en la década de 1820 tuvo una motivación marcadamente defensiva frente a las amenazas que desde las monarquías europeas se cernían sobre los frágiles Estados americanos en pleno proceso de formación, cuyas identidades político-sociales y cuya viabilidad como sistemas de gobierno estaban lejos de encontrarse claramente definidas y consolidadas. Aunque el ideal bolivariano de integración hacia el interior y alianza y confederación frente al exterior nunca llegó a concretarse, históricamente ha tenido una función simbólica en la región en la medida que constituyó un temprano reconocimiento de la importancia de la cooperación para la formación de intereses comunes de los países americanos.[3] Un rol similar han tenido las ideas americanistas propugnadas por diversos gobiernos de la región, sobre todo hacia mediados del siglo pasado. En este caso, las propuestas de cooperación apuntaron a hacer frente a amenazas externas bien determinadas (como las provenientes de España en la década de 1860) y dieron lugar a un grado incipiente –aunque siempre débil e intermitente– de consenso, aunque a muy pocas acciones mancomunadas.[4] La

[2] Günter Kahle, "Grundprobleme der Integration in Lateinamerika seit der Unabhängigkeit", en Manfred Mols (ed.), *Integration und Kooperation in Lateinamerika*, (Paderborn: F. Schoeningh, 1981), pp. 37 y ss. La descripción de la diplomacia sudamericana como una imitación de la política de poder europea es de Robert N. Burr, *Chile and the Balancing of Power in South America*, (Berkeley, Los Angeles: University of California Press, 1965).

[3] Ver Alberto van Klaveren, "Las nuevas formas de concertación política en América Latina", en: Heraldo Muñoz y Francisco Orrego, *op. cit.*, pp. 504-506.

[4] Los acuerdos del Primer Congreso de Lima (1847/48), con participación de cinco países, no fueron ratificados. El Segundo Congreso de Lima (1864/65) reunió a nueve países y produjo un tratado de unión y defensa, que tampoco sería ratificado. Una fuerte crítica de la inspiración americanista de estos Congresos se encuentra en Mario Barros, *Historia Diplomática de Chile*, (Barcelona: Ariel, 1970), pp. 220-221, pero aun este autor reconoce (al final de una nota de pie de página) que "el Congreso de Lima de 1864 fue un interesante paso en el desarrollo de los organismos multinacionales interamericanos".

posterior revalorización de la tradición hispana en algunos sectores de las élites regionales permitió que alcanzara cierta vigencia el concepto de iberoamericanismo, el cual, sin embargo, no trascendería de la esfera de la identificación histórico-cultural.[5] Una mayor trascendencia política correspondería a las concepciones indoamericanas, las que en un contexto de fuerte orientación antiimperialista estarían presentes en los planteamientos nacionales y regionales de movimientos políticos importantes, como el aprismo peruano y la ideología del PRI en México.[6] Sin embargo, más allá de su retórica antiimperialista, el indoamericanismo ha ofrecido pocas respuestas de cooperación regional. Mientras el APRA se declara tajantemente integracionista, los planteamientos internacionales del PRI en la práctica se limitan a enfatizar principios tradicionales como la no-intervención y la autodeterminación, dentro de una postura marcadamente defensiva frente a la amenaza de la hegemonía norteamericana.

Las concepciones panamericanas e interamericanas han sido, sin duda, las de mayor influencia práctica en la región, toda vez que reconocen la necesidad ineludible de buscar entendimientos económicos y políticos con los Estados Unidos. Es cierto que la naturaleza asimétrica de las relaciones entre los Estados latinoamericanos con los Estados Unidos, las orientaciones muchas veces divergentes de las políticas exteriores, la oscilación de las orientaciones externas de Washington entre el aislacionismo y las manifestaciones abiertamente imperialistas, y –por último– la casi permanente inestabilidad política y vulnerabilidad económica de los países latinoamericanos, han conspirado en diversos grados tanto en contra de la eficacia como de la legitimidad de los esquemas de organización regional definidos a partir de la común pertenencia de Estados Unidos y América Latina a un conjunto de entidades de cooperación fundadas en el reconocimiento del carácter distintivo del "hemisferio occidental". La falta de reconocimiento de estas realidades ha contribuido, a lo largo de un siglo de relaciones interamericanas, a generar y mantener significativos grados de confusión y de discrepancia acerca de la naturaleza, importancia y alcance de los esquemas interamericanos. Por ejemplo, se ha creído muchas veces en la región que para Estados Unidos el sistema interamericano sería un pilar fundamental de

[5] Kahle, *op. cit.*, p. 46.

[6] La obra clásica sobre el APRA es Harry Kantor, *The Ideology and Program of the Peruvian Aprista Movement*, (Berkeley: University of California Press, 1956); sobre la autonomía ideológica mexicana, Rosario Green, "Fundamentos y principios de la política exterior mexicana y su capacidad de respuesta a los retos de las grandes potencias", en: Manfred Wilhelmy (ed.), *La formación de la política exterior - Los países desarrollados y América latina*, (Buenos Aires: GEL, 1988), pp. 317-319.

su participación en el sistema internacional, siendo que en realidad "ha sido percibido por Washington como una instancia auxiliar y más bien secundaria dentro de su política exterior global".[7] Mientras el error anterior ha contribuido a la generación de expectativas exageradas de cooperación regional, un segundo error de apreciación, consistente en ver en el sistema interamericano única y exclusivamente un sistema de dominación neocolonial de Washington en la región, ha perjudicado las perspectivas de cooperación negociada en torno a intereses comunes o convergentes dentro de la región, que se han dado en períodos como los de la política del Buen Vecino, la Alianza para el Progreso y los movimientos democratizadores de la última década. Más allá de las tentaciones unilateralistas a las que una y otra vez han cedido los círculos oficiales de Washington y de las frecuentes frustraciones latinoamericanas en las relaciones interamericanas, este desigual esquema de asociación ha combinado las funciones de vehículo de influencia hegemónica de Estados Unidos con las de foro de debate regional, canal de demandas latinoamericanas dirigidas a Washington, medio de "contención" colectivo de las presiones que ejerce Estados Unidos sobre los países de América Latina y el Caribe, y foro de comunicación y ocasionalmente de negociación entre los países latinoamericanos y el Caribe.

Históricamente el sistema interamericano se desarrolló en el contexto de la intensificación de las vinculaciones políticas y económicas entre América Latina y los Estados Unidos. Esta circunstancia, conjuntamente con el ascenso de los Estados Unidos a la condición de potencia hegemónica mundial en el segundo tercio del siglo XX y con la ausencia de proyectos alternativos viables de asociación y organización de los países latinoamericanos, permite afirmar que el esquema interamericano constituye el núcleo histórico del regionalismo en el hemisferio occidental, a pesar de sus manifiestas limitaciones, que en el plano operativo han dado lugar a críticas a la ineficacia e ineficiencia del sistema, y en el plano político han provocado reiterados cuestionamientos de su legitimidad.

El reconocimiento de la posición central del interamericanismo conlleva la admisión de la incapacidad y/o de la falta de voluntad de los Estados de la región durante el último siglo para desarrollar formas de asociación específicamente latinoamericanas, independientes de su participación en cuanto Estados formalmente independientes y soberanos en una asociación con Estados Unidos en su calidad de potencia hegemónica.

[7] Alberto van Klaveren, en: Muñoz y Orrego, *op. cit.*, p. 507.

No obstante, el déficit histórico de autonomía organizativa latinoamericana se trataría de contrapesar mediante diversos expedientes en el seno del sistema interamericano. En primer lugar, mediante la insistencia en que las instituciones deberían ceñirse a cánones definidos de juridicidad internacional e interamericana, cuya función política implícita sería la de contener el poder político y económico de la potencia hegemónica, sujetando su ejercicio a reglas de derecho generalmente aceptadas por los Estados participantes. Una segunda línea de actuación diplomática latinoamericana consistiría en demandar la discusión de una agenda consistente con los intereses latinoamericanos, esto es, un conjunto de materias que pudiera tocar puntos estimados vitales o al menos importantes en diversos períodos, como la no intervención o la cooperación económica y social para el desarrollo, resistiendo la tendencia norteamericana a mantener el sistema como una mera caja de resonancia regional de la política exterior de Estados Unidos, así como una vía para la expansión del comercio norteamericano en la región (lo que fue la orientación inicial de la Unión Panamericana).

Frente a la realidad de los esquemas panamericanos e interamericanos, las propuestas de cooperación e integración latinoamericana orientadas a sustituir las instituciones existentes son intermitentes y débiles hasta el pasado reciente. Sus manifestaciones principales son de carácter intelectual y retórico más que práctico. En la medida que llegan al nivel de la política partidista, aparecen como posturas alternativas que se oponen a las políticas oficiales, pero que tienen escasas posibilidades reales de cambiarlas o desplazarlas. Entre las orientaciones latinoamericanistas, Roberto Russell destaca "las ideas nacional-populares prevalecientes durante las décadas de los 10 a los 40", cuyos principales postulados el autor resume en los siguientes puntos:

> "rechazo a toda forma de imperialismo y al sistema panamericano; defensa de los principios de autodeterminación y no intervención; búsqueda de modelos propios de desarrollo no imitativos; apoyo a la coordinación de acciones políticas, económicas y culturales entre todos los países latinoamericanos; necesidad de impulsar la emancipación ideológica y cultural, y ampliación de la participación política a todos los sectores sociales".[8]

A pesar que, como se ha señalado, el ideario latinoamericanista no logra plasmar un cuerpo de propuestas viables para el *reemplazo* de los esquemas interamericanos, creemos que tiene una influencia política importante a través de lo que el mismo Russell denomina el "*paradigma*

[8] Roberto Russell, "Ideas políticas y unidad latinoamericana: hacia una superación de la dicotomía utopismo-pragmatismo", en: Muñoz y Orrego, *op. cit.*, p. 81.

unionista" de las relaciones regionales. Este paradigma subyace a propuestas como las de integración regional impulsadas por la CEPAL a partir de los años 50; está presente en forma destacada en la labor de la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA), que procuró articular posiciones comunes de toda la región ante foros multilaterales económicos y ante Estados Unidos entre 1963 y comienzos de los años 70; y tiene influencia –a pesar de su carácter declaradamente pragmático– en las más recientes instancias de concertación política regional, como el Grupo de los Ocho.[9]

3. Una revisión del estado actual de algunos mecanismos de cooperación en América Latina.

Las profundas transformaciones políticas y económicas experimentadas por el sistema mundial en los años ochenta han dejado tras sí un nuevo paisaje cultural e ideológico en América Latina: ésta es la hipótesis que guía nuestro resumen de la cooperación en el subcontinente. La simultánea emergencia de un orden mundial multipolar y de bloques geo-económicos redefine las fronteras y los lazos entre el Estado-nación y su entorno internacional. En América Latina, estas transformaciones estructurales del orden global tienen por efecto, entre otros, forzar a las élites regionales y nacionales a modificar el paradigma a partir del cual fluye la formulación de políticas. En el marco del presente capítulo, no corresponde evaluar rigurosamente la hipótesis propuesta, razón por la cual nos limitaremos a analizar información sobre los conceptos y los marcos ideológicos vigentes en América Latina. Para estos efectos, realizaremos una somera revisión de artículos académicos y declaraciones políticas, intentando detectar la profundidad y extensión de los cambios en el sistema latinoamericano de creencias y concepciones relativas a la cooperación en la región.

Nuevas visiones surgen en América Latina ante el desafío de lograr formular y articular una inserción internacional funcional al logro del objetivo de desarrollo acelerado y autosostenido. Los cambios que subyacen a las principales iniciativas de concertación política y económica en el curso de la última década, han tenido quizá su expresión más radical

[9] La literatura sobre CEPAL es muy extensa. Un análisis excelente es el de Aníbal Pinto, "Centro-periferia e industrialización: vigencia y cambios en el pensamiento de la CEPAL", *El Trimestre Económico* 198, abril-junio 1983; sobre CECLA, ver Manfred Wilhelmy, "Chilean Foreign Policy: The Frei Government, 1964-1970", tesis doctoral, Ann Arbor, Michigan, University Microfilms, 1973, Caps. 8 y 9; sobre el Grupo de los Ocho, ver párrafos pertinentes en este trabajo.

en la conceptualización y los supuestos inherentes a la idea misma de integración, inserción internacional y cooperación. El paradigma "unionista" y "dependentista" formulado por CEPAL, que inspirara los más ambiciosos modelos de profundización y extensión de la integración económica en América Latina y el Caribe, ha sido desplazado por un conjunto relativamente homogéneo de creencias. Siendo el resultado de una variedad de factores aún en fases incipientes de desarrollo, el paradigma emergente es un fenómeno complejo y multifacético. Lo más notable, desde una perspectiva histórica, resulta comprobar la impronta del neoliberalismo económico, por cuanto la aceptación de ciertos postulados de esta escuela de pensamiento representa un quiebre ideológico de amplias proporciones con el paradigma anteriormente predominante.

Dependencia e interdependencia.

Desde la independencia política de las naciones latinoamericanas hasta nuestros días, las fuerzas funcionales a la profundización del proceso de integración latinoamericana –o, en su defecto, a la efectiva concertación diplomática– han adquirido mayor fuerza en la medida en que se agudizó entre las élites regionales la percepción colectiva de vulnerabilidad y dependencia. A su vez, esta relación dialéctica entre unión latinoamericana y dependencia ha generado ciclos de fases activas seguidas luego por fases contractivas en la intensidad y profundidad de la búsqueda de mecanismos para armonizar y complementar las políticas económicas y las estrategias diplomáticas (ver la segunda sección).

En la década de los años 40 el nacional-populismo alcanzó su máximo influjo en América Latina, dejando fuertes huellas en la autopercepción latinoamericana del *status* internacional de la región y los vínculos que debiesen regir en ella. Con posterioridad, el señalado vínculo entre dependencia y unión se formalizó, en términos intelectuales y retóricos, a partir de dos premisas básicas. La primera premisa fue formulada con coherencia y fuerza a partir de la década de 1950 y es de carácter primordialmente económico. Esta hipótesis postula que la armonización de políticas económicas y la integración de los mercados son condiciones necesarias y suficientes para superar la dependencia secular de América Latina, definida esta última noción como las relaciones económicas asimétricas –injustas– que rigen el intercambio entre los países latinoamericanos y las naciones occidentales desarrolladas.

En conformidad con este postulado económico, los líderes latinoamericanos gestaron en los años cincuenta y sesenta espacios institucionales altamente formalizados y estructurados, en particular, la Aso-

ciación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), el Mercado Común Centroamericano (MCCA), el Acuerdo de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA) y el Acuerdo de Cartagena.

Las percepciones latinoamericanas sobre el fenómeno de la integración, por cierto, derivaron de ciertas premisas políticas implícitas. La interpretación predominante de la noción de cooperación en las décadas de 1950 y 1960, sin embargo, tuvo rasgos acentuadamente economicistas. De acuerdo a esta versión, la integración de las economías latinoamericanas era el único vehículo válido para superar la incertidumbre asociada al deterioro de los términos de intercambio y la dependencia de la inversión privada extranjera.

La prescripción ordenada por técnicos, políticos e intelectuales dictaba que la armonización de políticas económicas y la ampliación de un mercado común proporcionarían sólidas bases para la modernización productiva de las economías latinoamericanas. Diversos autores han destacado, acertadamente a nuestro juicio, la contribución intelectual latinoamericana a la formulación de una estrategia de inserción del subcontinente y del Tercer Mundo. Por otra parte, es indudable que el debate ideológico e intelectual en Europa occidental influyó en el pensamiento de los analistas y políticos latinoamericanos, en particular el proceso mismo de integración europea. En el transcurso del período que medió entre la Segunda Guerra Mundial y el derrumbe del sistema de Bretton Woods, el modelo conformado por los principios keynesianos (estímulo a la producción a través de la demanda agregada y manejo anticíclico de las políticas monetarias y fiscales) y las ideas básicas propias al Estado de Bienestar (Estado empresario, regulador y redistribuidor), ejercieron una auténtica hegemonía ideológica en Europa, los países del Tercer Mundo e, inclusive, los Estados Unidos. Las opciones políticas en América Latina reflejaron en parte este estado del debate y, en particular, los dirigentes e intelectuales le confirieron al objetivo de la diversificación industrial un valor estratégico crítico. La creación de un parque industrial diversificado permitiría sustituir importaciones, superar el deterioro de los términos de intercambio y autonomizar el desarrollo económico latinoamericano de las decisiones del inversionista privado extranjero. En América Latina el objetivo económico de la industrialización fue considerado, simultáneamente, medio y fin del desarrollo económico.

Con frecuencia, tanto en la acción que se enmarcó en los acuerdos de libre comercio (como ALALC, y posteriormente ALADI, CARIFTA, y posteriormente CARICOM) como en aquella que fluyó a partir de los esquemas de integración subregional (mercado regional andino y MCCA),

podemos discernir con frecuencia una cierta rutina interpretativa reduccionista, o si se quiere, bastante restringida. Esta tiende a establecer un vínculo unidireccional entre la interdependencia económica y la magnitud de los volúmenes del comercio intrarregional.

En la concepción de la integración en América Latina, tal como fue traducida en términos de principios políticos orientadores hasta la década de los ochenta, predominó una visión que circunscribió estrechamente la integración al ámbito comercial: disminuir proporcionalmente el comercio –y por ende la dependencia– con el resto del mundo y aumentar correlativamente el comercio intrarregional, incrementando de este modo los grados de interdependencia latinoamericana. Por esta razón se le concedió una gran importancia al problema de la producción y de la especialización.

La segunda premisa ordenadora del subsistema ha sido ya analizada en la sección precedente. Limitémonos a señalar que es más amplia en sus connotaciones que la primera premisa –de naturaleza netamente económica– en razón de su carácter histórico y cultural. El repertorio de imágenes, símbolos, mitos y utopías heredado de la independencia reproduce la idea-fuerza de la libertad obtenida luego de un proceso colectivo de emancipación política. En efecto, como señaláramos con anterioridad, detrás de los esfuerzos unificadores en América Latina, prevaleció en el pasado la percepción de un desafío común: la superación de la hegemonización de sus relaciones políticas y económicas por parte de una potencia extranjera. Es decir, la asimetría de sus relaciones con los Estados Unidos, primordialmente, y con el conjunto de los países desarrollados. El choque inherente a dos culturas suficientemente diferenciadas extendió considerablemente el radio de alcance de los inevitables conflictos entre las economías latinoamericanas y la dinámica economía norteamericana, constituyéndose, en oposición a los Estados Unidos, una cierta identidad política y cultural del subcontinente. En base a esta idea máxima de la identidad latinoamericana, surgieron y se entrelazaron múltiples iniciativas para poner en práctica un sistema latinoamericano a partir de instituciones propias.

A fines de la década de los años ochenta, el contenido conferido en la región al vínculo dependencia-interdependencia experimentó grandes transformaciones. Como consecuencia de los cambios, hoy tiende a prevalecer entre los dirigentes regionales una idea básica de la inserción externa que no está distante de las concepciones "darwinianas" que se divisan entre las élites dirigentes de los países integrantes de la ASEAN, las que se pueden sintetizar en la siguiente cita de Paul Leong, presidente del Grupo de los 14, círculo de expertos de los países de la ASEAN:

"En el afán de crear riqueza entre las naciones, solamente unas pocas sociedades tendrán éxito. Esas sociedades serán aquellas que demuestren una fuerte tenacidad y resistencia... que posean la visión amplia, la energía y el coraje para enfrentar los desafíos y determinar su propio destino... las sociedades que no estén a la altura se verán marginadas. La historia ha confirmado reiteradamente esta realidad y nos ha dado suficientes ejemplos que, si nosotros mismos no elegimos el futuro, el futuro no nos pertenece."[10]

Así, por ejemplo, la quinta reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la ALADI (1990) definió como una de las funciones principales de la asociación "coadyuvar a los esfuerzos nacionales destinados a la modernización de la estructura productiva de los países miembros, a efectos de alcanzar mayores niveles de eficiencia y competitividad, tanto a nivel regional como frente a terceros países".[11]

Como veremos en la revisión del estado actual de los principales mecanismos de concertación en América Latina, en los últimos dos años observamos cada vez con mayor claridad, especialmente en los círculos técnicos y políticos, que la idea de integración se transforma en una pieza más de una amplia y abierta estrategia de reinserción en la economía internacional fundada en el libre comercio, la competitividad y la iniciativa empresarial privada. Asociado al nuevo contorno que hemos esbozado de la autopercepción latinoamericana, observamos que, desde una perspectiva estratégica, la integración pasa a ser un instrumento necesario para el logro de tasas de crecimiento satisfactorias y ya no, como solía ocurrir en el pasado, un fin en sí mismo.

Los mecanismos de integración.

a) Los acuerdos multilaterales de libre comercio: la ALALC *y la* ALADI

En el transcurso de los tres primeros lustros posteriores a la Segunda Guerra Mundial, las modificaciones del entorno internacional de América Latina redefinieron la naturaleza de las relaciones de la subregión

[10] Paul Leong Hkee Seong, "ASEAN: Choosing our Destiny", en: Noordin Sopiee/Chew Lay Siand Jin (eds.), *ASEAN at the Crossroads*, (Kuala Lumpur: 1987), p. 5, citado en Manfred Mols, "El regionalismo en América Latina y el Sudeste asiático: aspectos comunes y diferencias", en: Luciano Tomassini (comp.), *El sistema internacional y América Latina. Nuevas formas de concertación regional en América latina*, (Buenos Aires: RIAL-GEL, 1990), p. 97.

[11] "ALADI: Quinta Reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores", *Integración Latinoamericana*, año 15, Nº160, septiembre de 1990, pp. 66-75".

con Estados Unidos como potencia hegemónica regional. La percepción que las élites latinoamericanas tenían acerca del sistema internacional se modificó en forma sustantiva, afectando la naturaleza de la cooperación intralatinoamericana y la proyección del subcontinente en el escenario mundial. La ALALC –Asociación Latinoamericana de Libre Comercio– fue fiel producto y reflejo de estos procesos, y como tal adquiere un carácter simbólico en relación a la integración latinoamericana tal como ésta fue concebida entre fines del decenio de los cincuenta y la mayor parte de los sesenta.

En lo que respecta a los rasgos de continuidad que presentó la ALALC respecto de los esquemas históricos de cooperación diseñados en América Latina, podemos decir que corresponde en líneas generales a la caracterización formulada en la Introducción, si bien en la ALALC predomina el énfasis en la estrategia económica en desmedro de sus fundamentos políticos. La ALALC se apoyó en una compleja institucionalización de mecanismos y rondas multilaterales de negociación; sus esfuerzos se volcaron hacia la articulación de normas jurídicas que permitiesen atenuar la hegemonía norteamericana, y exhibió un extremo formalismo para normar los procedimientos de la institución, como medio para asegurar el cumplimiento de las obligaciones por parte de los países integrantes. En el mismo orden de ideas, los programas y metas originariamente formulados por la ALALC reflejan un idealismo programático. En esencia, la iniciativa integradora radica en los gobiernos, bajo el supuesto implícito de que otros actores pertinentes reforzarían la dinámica integradora. Finalmente, debemos señalar que la ALALC se fundó en la creencia en la necesidad de incluir al más amplio número posible de países, haciéndose eco del ideal histórico de una Comunidad Latinoamericana.

En conformidad con las características señaladas, la ALALC privilegió la definición de amplios objetivos macroeconómicos –el establecimiento de una zona de libre comercio– en cuya consecusión deberían emplearse mecanismos de carácter global: acuerdos multilaterales adoptados por la regla de la cuasiunanimidad. En segundo lugar, la ALALC definió como instrumento fundamental la coordinación de las políticas comercial y financiera, para cuyo efecto diseñó los programas de liberación de comercio y los acuerdos de complementación sectorial. La simultánea definición de amplias metas y la inercia propia de la estrategia de negociación multilateral adoptada, determinaron la inflexibilidad y, en definitiva, falta de realismo que signó los acuerdos y programas de la ALALC a lo largo de sus veinte años de existencia.

La filosofía básica sobre la cual fue estructurada la ALALC reposaba en la concepción de un proceso de integración gradual e irreversible. La ALALC se propuso crear una zona de libre comercio, meta visualizada como un esfuerzo parcial que sentaría las bases para la progresiva integración económica posibilitada por la creación de interdependencia y solidaridad recíprocas. Su fuente teórica de inspiración fueron las ideas desarrolladas por la CEPAL y por el economista argentino Raúl Prebisch.

La ALALC fue concebida, entonces, como un instrumento para reinsertar la economía latinoamericana mediante una industrialización por sustitución de importaciones que reemplazara las estrechas fronteras de los mercados nacionales por un ámbito de libre intercambio regional. En las metas específicas, el plan original de la ALALC contemplaba la conformación de una zona de libre comercio en 1973, objetivo que se lograría por medio de periódicas reducciones negociadas de tarifas.

En esencia, como postula acertadamente Vacchino, la ALALC descansaba en el supuesto de que los lazos solidarios prevalecerían sobre la racionalidad instrumental del mercado:

> "El principio esencial para expandir el comercio intralatinoamericano que conduciría al mercado común, era el de reciprocidad, en función del cual los bienes industriales que antes se importaban del resto del mundo, se podrían adquirir de otros países latinoamericanos, pagándoles con un incremento de las propias exportaciones hacia la misma región".[12]

Ante la generalizada percepción de la inoperatividad de la ALALC a pocos años de su creación, los gobiernos latinoamericanos reformularon en 1969 la estrategia de liberalización del comercio multilateral. Los países signatarios del Tratado de Montevideo autorizaron la creación de mecanismos subregionales de integración, con la intención de profundizar el proceso unificador mediante un modelo de integración *à plusieurs vitesses*. El principio explícito fue conferir al proceso mayor flexibilidad mediante la elaboración de una pluralidad de opciones institucionales, o, dicho en otras palabras, mediante la creación de un verdadero sistema latinoamericano de integración, de modo tal que cada país o grupo de países participara en el proceso en función de su voluntad y de sus pobilidades.[13]

La profunda crisis que experimentó la ALALC en el transcurso de la década del setenta obligó a los gobernantes, en una primera instancia, a prorrogar por una década el cumplimiento de las metas y objetivos de la

[12] Juan Mario Vacchino, "Organismos latinoamericanos de integración: evolución y perspectivas", en: Luciano Tomassini, *op. cit.*, p. 3.

[13] *Ibid.*, p. 19.

asociación (Protocolo de Caracas), conduciéndolos, finalmente, a reemplazar la ALALC por la Asociación Latinoamericana de Desarrollo e Integración (ALADI).

Creada en 1980 mediante la firma de un nuevo Tratado de Montevideo, la ALADI es la prolongación institucional de la ALALC y refleja, por consiguiente, la actualización que en esa época se hizo de las percepciones latinoamericanas sobre la cooperación e integración económicas.

De acuerdo a Francisco Orrego Vicuña,

"Las anteriores experiencias de integración económica fueron en gran medida expresiones regionales de modelos políticos liberales, caracterizados por el pluralismo en lo político y por un cierto dirigismo económico. Elementos tales como la planificación industrial, la sustitución de importaciones, aranceles de protección y otras, forman parte de este esquema y como tales se vieron reflejados en los mecanismos de la integración económica. El modelo político centralista, en cambio, descansa en un enfoque restrictivo de lo propiamente político, pero en un amplio liberalismo en lo económico, enfatizando la no intervención del gobierno en la economía, la competencia privada, la apertura del comercio exterior, aranceles bajos, inversiones extranjeras y otros aspectos. Estos últimos aspectos son los que hoy se ven a su vez reflejados en los esquemas más recientes de integración, tal como SELA o ALADI... El dirigismo económico se ve así reemplazado por el mecanismo de mercado".[14]

En razón de la "herencia histórica" legada por ALALC, sin embargo, la ALADI concibe como su objetivo principal el establecer a largo plazo, en forma gradual y progresiva, un mercado común latinoamericano. Así también, podemos afirmar que la cooperación, tal como fue concebida por la ALADI, estaba nuevamente restringida al ámbito comercial y, como señala Wionczek, basada en una serie de acciones parciales no coordinadas sino supuestamente convergentes a largo plazo.[15]

En la consecución de ese objetivo principal, la ALADI estableció como metas secundarias la promoción y regulación del comercio recíproco (mediante el establecimiento de un margen de preferencia regional y la suscripción de acuerdos comerciales regionales o parciales), la complementación económica (mediante los acuerdos correspondientes) y el

[14] Francisco Orrego Vicuña, "Hacia nuevas formas de integración económica en América latina: lecciones de una experiencia", *Estudios Internacionales*, año XIV, Nº56, octubre-diciembre de 1981.

[15] Ver Miguel Wionczek, "Las desventuras de la ALADI, 1980-1983", en: Muñoz y Orrego, *op. cit.*, p. 187.

desarrollo de las acciones de cooperación económica que favorezcan la ampliación de los mercedos.[16]

El Tratado de Montevideo de 1980 establece cuatro principios rectores esenciales: a) el pluralismo económico y político; b) la concepción implícita de una armonía y complementación naturales de las economías latinoamericanas, idea que subyace tras el principio de la convergencia. Este último concepto "se traduce en la multilateralización de los acuerdos de alcance parcial, mediante negociaciones periódicas entre los países miembros, en función del establecimiento del mercado común latinoamericano"; c) el principio de "flexibilidad", como reacción a la experiencia negativa de la ALALC. Esta noción de flexibilidad se define como "la capacidad para permitir concertación de acuerdos de alcance parcial, regulada en forma compatible con la consecución progresiva de su convergencia y el fortalecimiento de los vínculos de integración";[17] d) el tratamiento diferencial de acuerdo a tres categorías de países.

De la sucinta caracterización que hemos esbozado, deducimos que la ALADI materializa el supuesto de que el eje fundamental de la integración latinoamericana es la cooperación centrada en el comercio. Como tal, la ALADI pone énfasis en la creación de mayores volúmenes de comercio intrarregional. A su vez detrás de esta meta subyace un supuesto aún más fuerte: hay una inmanente armonía natural entre el desarrollo económico y la integración de los aparatos productivos latinoamericanos y sus mercados. Este supuesto se refmeja en la confianza depositada en una serie de acciones parciales no coordinadas pero supuestamente convergentes a largo plazo. En el mismo plano de ideas, la demora en la instrumentación de los Acuerdos del Tratado de Montevideo –proceso que se prolongó por más de 5 años– revela también la irrealidad de los supuestos económicos, políticos y sociales de la idea-fuerza de la concepción filosófica asociada a la ALADI.[18] Finalmente, señalaremos que en forma similar al Acuerdo de Cartagena, la ALADI subestimó, al menos *de facto*, la necesiead del apoyo de gravitantes actores sociales a un proceso de apertura comercial al ámbito regional. Del mismo modo, y en íntima relación con lo anterior, sobreestimó la capacidad resolutiva de las negociaciones de los representantes gubernamentales.

---

[16] Ver CINDA, *Manual de integración latinoamericana*, Centro Interuniversitario de Desarrollo, Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Mayor Simón Bolívar, Caracas, 1987, pp. 93-94.

[17] *Ibid.*, p. 96.

[18] M. Wionczek, *op. cit.*, p. 191, proporciona buenos ejemplos que ilustran la falta de pragmatismo irreal, a pesar de las declaraciones en contrario, en los acuerdos alcanzados por la ALADI.

En los últimos cinco años, la acción de la ALADI se ha estancado a pesar de los reiterados esfuerzos por redefinir el rol de la asociación en el sistema intrarregional. La Conferencia Económica Latinoamericana (Quito, 1984) convocada por el SELA y CEPAL, por ejemplo, acordó una serie de conductas específicas a seguir en el marco de la ALADI para superar la crisis de la deuda externa. A pesar de ello, un informe del INTAL hace el siguiente balance:

"La década de los años 80 concluyó con una ALADI que no alcanzó a resolver los problemas que se fueron generando ni, tampoco, pudo poner en vigor a plenitud los principales instrumentos de carácter regional que los países miembros habían previsto. Las metas que se había fijado en 1987, luego de un largo período de hesitaciones, se manifestaron como de cumplimiento casi imposible hasta hace apenas unos pocos meses."[19]

En el marco de los esfuerzos por redinamizar la Asociación, la quinta reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la ALADI (1990), resolvió reforzar la conducción política del proceso (mediante el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores), profundizar la coordinación entre las autoridades de diversos ministerios (mediante la creación de los Consejos Sectoriales), y diversificar la áreas de acción de la Asociación de manera que "la integración regional trascienda los aspectos puramente comerciales, dentro del marco de los objetivos, principios y funciones del Tratado de Montevideo 1980". En consecuencia, el espectro de objetivos de la Asociación se amplió, incorporando, además del comercial, metas tales como la complementación productiva, la cooperación financiera, el transporte y las comunicaciones, el turismo, la preservación y mejoramiento del medio ambiente y el fortalecimiento del desarrollo científico y tecnológico.[20] Esta latitud en la delimitación de las funciones que debiese cumplir la ALADI se refleja también en la amplitud de los lineamientos programáticos para el trienio 1990-1992.[21]

b) Acuerdo de Cartagena (Grupo Andino).

El Grupo Andino es el mecanismo de integración más sofisticado, complejo y radical en su intención, formulado hasta la fecha en América Latina y el Caribe. Sus ámbitos de acción superan largamente la esfera

[19] INTAL, "Recientes esfuerzos para reorientar la estrategia de integración regional de América Latina y el Caribe", *Capítulos del SELA*, Nº26, julio-septiembre 1990, p. 119.

[20] Ver "ALADI: Quinta Reunión del Consejo de Ministros de Relaciones", *Integración Latinoamericana*, Año 15, Nº160, septiembre de 1990, pp. 66-75. Este número está especialmente dedicado a los 10 años de la ALADI.

[21] Ver Quinta Conferencia, *op. cit.*, Resolución 22 (v).

de la cooperación económica y se apoyan en una vasta red institucional. El formidable aparato institucional del Acuerdo de Cartagena trasciende ampliamente el marco económico de la integración, incorporando acuerdos y acciones en el ámbito cultural, científico, político y jurídico. Instituciones políticas y jurídicas como el Parlamento Andino y el Tribunal Andino de Justicia han sido creados progresivamente bajo la égida del Acuerdo de Cartagena.

Desde una perspectiva histórica, el grupo Andino surgió como una estrategia subregional de integración alternativa a los estancados esfuerzos en favor del establecimiento de una zona de libre comercio regional, y como tal, fue pieza importante en la flexibilización del proceso integrativo en América Latina. Por sí mismo, además, el Grupo intentó conferirle mayor dinamismo y solidez a la integración, ampliando sus esferas de acción y circunscribiéndolas a un conjunto relativamente homogéneo y complementario de países. Desde esta perspectiva, entonces, el Acuerdo de Cartagena pretendía conformar una auténtica Comunidad Andina.

Los objetivos y medios que se propuso el proyecto andino, se caracterizaron por su "maximalismo" y variedad, sustentados por un modelo mixto de economía. En las palabras de Aninat, Leiva y Ffrench-Davis, la estrategia andina se distinguía "por su amplitud, profundidad, gradualidad, combinación de mecanismos de aplicación automática y programática, combinación de mecanismos de mercado y de planificación, atención especial a los países de menor desarrollo y una institucionalidad orientada a la búsqueda de un adecuado equilibrio entre los intereses nacionales y los andinos como conjunto".[22]

Dos elementos ideológicos, de orden tanto político como económico, delinearon las ideas básicas del Acuerdo. En primer lugar, y a pesar de la heterogeneidad de los regímenes políticos vigentes, los países signatarios del Pacto Andino suscribieron un explícito compromiso con la profundización social y política de la democracia. En segundo lugar, el proceso de integración subregional se concibió como fuerza promotora de una amplia integración latinoamericana. Según escribiera Alegrett,

> "el Pacto Andino nació bajo el signo del pluralismo ideológico y político, con una expresa e inequívoca vocación latinoamericana, con el propósito de contribuir al balance necesario que hiciera posible una integración a escala regional".[23]

[22] Ver Augusto Aninat, Ricardo Ffrench-Davis y Patricio Leiva, "La integración andina en el nuevo escenario de los 80", en: Muñoz y Orrego, *op. cit.*, pp. 218-219.

[23] Sebastián Alegrett, "Nuevas formas de concertación regional en América Latina", en: Luciano Tomassini, *op. cit.*, p. 299.

El tercer elemento clave en la concepción original del esfuerzo andino de integración fue el rol crítico asignado al Estado y a la planificación en la formulación de una exitosa estrategia de desarrollo económico. Este último aspecto se vio reforzado por la convicción predominante de la necesidad de modernizar "desde arriba" el tejido tradicional de las relaciones sociales.

Señalemos además, como cuarto elemento, que en conformidad con el sistema de creencias que guió la acción a nivel regional y subregional en la década de los sesenta y principios del setenta, el Pacto Andino fue visualizado como un instrumento necesario para neutralizar y erradicar la dependencia y vulnerabilidad latinoamericana ante las naciones industrializadas. En efecto, como hemos señalado con anterioridad, el sentido común prevaleciente establecía que la integración económica del subcontinente generaría un proceso de desarrollo más dinámico, autónomo y equilibrado, mediante la aceleración de la sustitución de importaciones y una expansión y diversificación de las exportaciones.[24]

A pesar de la amplitud y profundidad de las metas del Acuerdo de Cartagena, y al igual que en el caso de la ALALC, tanto el análisis de los especialistas como la acción de los decisores a nivel subregional y nacional han puesto énfasis en el logro de mayores volúmenes de comercio andino, tal vez sobrevalorando la importancia de la intensificación del intercambio intrarregional como factor contribuyente al desarrollo de un mercado alternativo.[25]

El estancamiento y el retroceso signaron la acción del Grupo Andino en la década de los ochenta. Factores de orden macroeconómico, en gran parte inducidos por los cambios experimentados por la economía mundial en la segunda mitad de los años setenta, ciertamente impidieron la aplicación de mecanismos básicos del Acuerdo, entre los cuales cabe mencionar, especialmente, el programa de liberación, el arancel externo común y la programación industrial. Pero además, como uno de los autores ha señalado en artículos anteriores, el Grupo Andino no ha podido escapar de las condicionantes estructurales de los sistemas políticos participantes, en particular no ha sido capaz de superar la reducción congénita del horizonte estratégico de los actores relevantes, hecho que se traduce en la percepción generalizada de que el intercambio económico –nacional o regional– tiene carácter de "juego de suma cero". Un

[24] Ver Augusto Aninat et al., *op. cit.*, p. 299.

[25] Un ejemplo reciente de este sesgo analítico puede encontrarse en los capítulos pertinentes del libro *El proceso de integración en América Latina en 1989*, (Buenos Aires: INTAL-BID, 1990), particularmente pp. 5-17.

segundo elemento explicativo radica en el carácter elitista y restringido de los procesos latinoamericanos de integración, razón por la cual estos carecen de auténtica profundidad político-social, a pesar de las reiteradas declaraciones de los dirigentes políticos de que arraigaría la integración en los actores sociales y políticos de la subregión andina.[26]

Los esfuerzos recientes por revitalizar el Grupo remontan a 1982, año en que la nueva directiva de la Junta del Acuerdo de Cartagena presentó un acucioso diagnóstico de los principales problemas que afectaban la marcha del proceso de integración subregional. El 24 de julio de 1983, la cumbre presidencial andina[27] emite una declaración ("Para Nosotros la Patria es América") en la cual reitera que los jefes de Estado están resueltos a fortalecer la integración en el marco de la democracia "fieles al objetivo de alcanzar un desarrollo no dependiente, fundado en la libertad y en la justicia social". El marco conceptual básico, sin embargo, permanece inalterado. Así, por ejemplo, los jefes de Estado destacan "la necesidad de avanzar en la formación del mercado ampliado de la subregión andina como la mayor alternativa para disminuir la dependencia externa de nuestro esfuerzo exportador", manifestando el propósito de evitar nuevas restricciones al intercambio y eliminar las existentes. En el mismo orden de ideas, el Plan de Reorientación del Proceso Andino de Integración (1983) manifestaba que se requería del diseño de una estrategia de desarrollo apoyada preferentemente en las posibilidades de los recursos y mercados de los países andinos, y que fuera "por tanto menos vulnerable, más estable y más autónoma". Ello sólo podía lograrse "a través del fortalecimiento de la integración y de la cooperación latinoamericana y andina".[28] El programa diseñado, a su vez, puso énfasis en la programación industrial conjunta y el reforzamiento de los programas sectoriales.[29]

En esta época, aparece en la agenda latinoamericana un tema que si bien no es nuevo, introduce nuevos valores fuertemente influenciados por los esfuerzos por superar la herencia legada por los regímenes burocrático-autoritarios. Con mayor frecuencia, las declaraciones llaman a afianzar los valores democráticos, mantener la paz y respetar los derechos humanos.[30]

---

[26] Wilhelmy, Manfred. "El Grupo Andino: Lecciones de una experiencia", en: Muñoz y Orrego, *op. cit.*, pp. 239-240.

[27] Eran Jefes de Estado Hernán Siles Salinas (Bolivia), Fernando Belaunde Terry (Perú), Osvaldo Hurtado (Ecuador), Belisario Betancur (Colombia) y Luis Herrera Campins (Venezuela).

[28] JUNAC, *op. cit.*, p. 21.

[29] Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC), *Para Nosotros la Patria es América*, Lima, 1983.

[30] Carta de Conducta aprobada por los Presidentes Andinos en Riobamba.

El Diseño Estratégico de Galápagos (1989) muestra algunas evidencias de cambios, al proponer dos objetivos básicos. Los primeros conforman las "Tareas hacia Adentro", y consisten en "la consolidación del espacio económico andino, en un clima de competencia que permita la eficiente asignación de recursos, el desarrollo empresarial y la elevación de las capacidades productivas de los agentes económicos subregionales". En segundo lugar, el Diseño Estratégico establece las "Tareas hacia Afuera": la adopción de acciones conjuntas para una inserción internacional competitiva y menos asimétrica. Ese mismo año, al cumplir veinte años el Acuerdo de Cartagena, los presidentes andinos expresan en el Manifiesto de Cartagena de Indias que el sistema democrático "constituye la norma inquebrantable, la forma de vida y el instrumento idóneo para preservar la paz, alcanzar el desarrollo y la justicia social, garantizar el pleno respeto a los derechos humanos e impulsar la cooperación e integración entre nuestros pueblos" y manifiestan que el proceso de integración "no ha logrado aprovechar plenamente los elementos unificadores potenciales que existen entre nuestros pueblos, pues ha prevalecido una visión eminentemente comercial del proceso de integración". Finalmente, los jefes de Estado expresan la convicción de que la integración andina es "un proceso global que se orienta hacia la consolidación de la identidad subregional".[31]

En el transcurso de 1990, las declaraciones de los presidentes andinos traducen con mayor claridad los cambios ideológicos acaecidos. En la Cumbre de La Paz, en efecto, los presidentes resuelven adelantar la conformación de la Zona de Libre Comercio al 31 de diciembre de 1991 y constatan

> "con beneplácito la convergencia creciente entre las políticas económicas de los países andinos, en la búsqueda de una mayor eficiencia y competitividad de sus economías, mediante la liberalización y apertura al comercio y a la inversión internacionales, en la línea de los intereses de nuestros países, y la implantación de una racionalidad económica fundada en la iniciativa privada, en la disciplina fiscal y en un Estado redimensionado y eficaz".[32]

A modo de conclusión, se puede advertir que hay un cambio de concepción en los últimos dos años que apunta a "poner a tono" el mecanismo subregional con las tendencias externas, de orientación liberal, antes señaladas. Los serios desafíos económicos y los problemas de gobernabilidad enfrentados por algunos países andinos nos invitan a ser

[31] JUNAC, *Diseño Estratégico Andino y los Mandatos Presidenciales de 1989*, Lima, JUNAC, 1990, p. 69.

[32] ACTA DE LA PAZ (29-30 de noviembre de 1990), mimeo.

cautos a la hora de predecir el impacto específico de estas declaraciones de intención política en la marcha de la integración subregional.

Los mecanismos de coordinación.

a) La Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA) y el Sistema Económico Latinoamericano (SELA).

Los mecanismos latinoamericanos de coordinación diplomática y económica tienen, en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, su antecedente más importante en la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA). Los orígenes del CECLA remontan a las rondas de consulta y coordinación de posiciones conjunta realizadas por naciones latinoamericanas en el seno del sistema interamericano a mediados de los años sesenta. La institucionalización formal de la CECLA tuvo lugar en 1969, impulsada por el llamado Consenso Latinoamericano de Viña del Mar.

A nivel regional, la CECLA representa el antecedente fundamental de la actuación multilateral directa de los gobiernos latinoamericanos. Posteriormente, la CECLA tuvo su prolongación natural en la Comisión Especial de Consulta y Negociación (CECON), creada como una instancia latinoamericana de negociación y consulta con los Estados Unidos.

Respondió la CECLA a un intento de lograr un enfoque común latinoamericano, el cual incorpora a la totalidad del sistema interamericano menos Cuba. Fue un mecanismo de coordinación flexible y con bajos niveles de institucionalización, regulada por medio de una conducción rotativa (*ad hoc*) del gobierno anfitrión de la reunión.

El Sistema Económico Latinoamericano (SELA) fue la principal innovación institucional del sistema latinoamericano de la década del setenta. Sus antecedentes remontan a la CECLA en lo que se refiere a su carácter de foro regional, vocero, mecanismo de concertación, consulta y coordinación diplomática de la región. En razón de estas funciones, y también como reacción ante la burocratización de los organismos latinoamericanos, el SELA fue concebido con una estructura institucional mínima que le permitiese operacionalizar consensos básicos mínimos. A la vez, sin embargo, tanto en lo que se refiere a la agenda de acciones y esferas de interés como en lo referente a su cobertura espacial, el SELA, que agrupa a 22 países de América Latina y el Caribe (incluyendo a Cuba), respondió a una redefinición latinoamericana amplia y a una idea autonomista y partidaria de reducción de la hegemonía de Washington en la región.

A pesar de los rasgos de continuidad histórica que hemos reseñado, podemos afirmar que el sistema fue un mecanismo novedoso de concertación política y económica. En su concepción original, las tareas asignadas al SELA trascendían el campo de la concertación diplomática al otorgársele a la institución un rol activo en el fomento de actividades económicas conjuntas (creación de empresas multinacionales latinoamericanas) y, mediante los comités de acción, en el fomento de actividades multilaterales en el ámbito económico, cultural e intelectual. De manera tal que debemos destacar que los objetivos primarios del SELA fueron amplios y ambiciosos. Quijano y Quijano[33] señalan que

"Uno de los pilares fundamentales para su concepción fue la creación de empresas multinacionales latinoamericanas; además, el organismo se propuso impulsar políticas regionales de producción y abastecimiento en materia agrícola y productos básicos; fomentar políticas de industrialización y abastecimiento en materia agrícola y productos básicos; fomentar políticas de industrialización y complementación industrial; utilizar la capacidad negociadora conjunta con respecto a la adquisición en los países centrales de bienes de capital y tecnología; buscar mecanismos para apoyar con recursos financieros los proyectos y programas prioritarios para la región, e intercambiar información en políticas respecto a educación y tecnología, empresas transnacionales, transporte, comunicaciones, turismo, etc."

La ideología o marco analítico que imperó en la concepción del sistema, y que ha permeado la acción del SELA hasta nuestros días, estuvo configurada por lo que Luciano Tomassini ha conceptualizado como vía heterodoxa hacía la unidad latinoamericana. Además, para efectos de caracterizar la mentalidad del SELA y comprender su evolución, debemos señalar que estuvo estrechamente vinculada a la escuela de pensamiento que levantó en la década del setenta la discusión del Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) y el diálogo Norte-Sur. La representación de los puntos de vista latinoamericanos y la ampliación del diálogo a bloques extrahemisféricos eran, por consiguiente, elementos constitutivos del SELA.

En lo que se refiere a los supuestos sobre los cuales descansó la concepción original del SELA, cabe destacar, como lo hace Sebastián Alegrett, que la factibilidad de una acción eficiente por parte de un organismo que contaba con un reducido apoyo institucional descansaba necesariamente en el supuesto de que la participación directa de los

[33] María Teresa Quijano y Manuel Quijano, "El Sistema Económico Latinoamericano (SELA): balance y perspectivas", en: Muñoz y Orrego, *op. cit.*, p. 335.

gobiernos en las iniciativas de cooperación e integración aseguraría un sólido apoyo político.[34]

En el transcurso de la década de los años ochenta el SELA procuró redefinir sus acciones para adaptarse a las transformaciones acaecidas en el entorno internacional latinoamericano. Primeramente, la magnitud de los efectos económicos y sociales provocados por la crisis del endeudamiento externo acaparó gran parte de la atención y de las actividades del SELA. En forma paralela y correlativamente al agravamiento de los problemas financieros en la región, el Sistema fue reduciendo paulatinamente sus actividades en el ambicioso espacio de los proyectos empresariales conjuntos.

Debido a la naturaleza misma de las funciones del sistema –vocero y foro regional– como, asimismo, a la dirección que los primeros secretarios generales le confirieron a la entidad, el SELA ha intentado ante todo articular un análisis latinoamericano sobre los principales problemas que afectan su desarrollo. En los años ochenta, por ejemplo, el SELA formuló las más elaborada propuesta latinoamericana sobre el problema de la deuda externa, como resultado de la Conferencia Latinoamericana sobre el Endeudamiento Externo (1984). En el Plan de Acción de Quito, el cual inspiraría la retórica latinoamericana en otros foros interregionales –entre los cuales cabe destacar el Grupo de Río–, los representantes gubernamentales avanzan y concretan propuestas políticas para lo que en su criterio podría ser una solución permanente de la crisis de la deuda externa. De acuerdo a un ex secretario general del SELA, Latinoamérica plantea

> "por primera vez a nivel de gobiernos, la subordinación del pago de la deuda a la recuperación del crecimiento económico; el principio de la corresponsabilidad entre acreedores y deudores para resolver el problema del endeudamiento compartiendo las cargas del ajuste; la inseparable relación entre comercio exterior y financiamiento internacional; la necesidad de adecuar el servicio de la deuda a la capacidad de pago de los países; la reconsideración de las condiciones (plazos, comisiones, intereses, nuevos financiamientos) y ciertos principios –todavía tímidos– de coordinación e intercambio de informaciones entre los países de la región".[35]

Resulta interesante constatar que la ideología básica ha sido un tanto más impermeable al cambio en el caso del SELA que en los casos anteriormente analizados. A modo de ejemplo, en su informe anual correspondiente a 1990, la Secretaría Permanente destaca que

[34] S. Alegrett, *op. cit.*, pp. 322-329.
[35] *Ibid*, p. 309.

"El fortalecimiento de la paz mundial, y el fluido diálogo entre las grandes potencias continúan siendo ajenos a un esfuerzo solidario para construir un sistema económico mundial más justo y equitativo, que procure atenuar las enormes diferencias existentes entre los pueblos".[36]

En el mismo orden de ideas, la Secretaría comprueba el ensanchamiento de la brecha que separa a las naciones desarrolladas de los países del Tercer Mundo y la pérdida de gravitación de América Latina y el Caribe en las relaciones internacionales a lo largo de un diagnóstico que destaca los efectos de la crisis de la deuda externa.

El sentimiento de cierta alienación respecto del orden mundial se refleja, nuevamente, cuando el informe de la Secretaría expresa con pesimismo que:

"las realidades indican que los países desarrollados se vienen preparando activamente para un mundo signado por los bloques y el bilateralismo, donde las negociaciones entre desiguales producen, inevitablemente, resultados asimétricos e inequitativos" y agrega que la "región no se ha preparado para desempeñarse en el escenario potencialmente emergente de esa eventualidad..."[37]

Señalemos también que en este informe la Secretaría General evidencia cierto voluntarismo en su análisis:

"Varios de los graves problemas que afectan al mundo en desarrollo... podrían enfrentarse de muy diferente manera, con razonable expectativa de solucionarlos o reducirlos sustancialmente, si se restableciera la cooperación internacional como elemento rector de las relaciones entre los Estados soberanos, consagrando un espíritu de solidaridad del que hoy nos encontramos muy lejos... Puede indicarse que este tema de la cooperación internacional no ha madurado con el correr del tiempo, por el contrario, se afirman visiones estrechas, egoístas y teñidas del más alto subjetivismo, y que no son otra cosa que el ejercicio descarnado de relaciones de poder... Asimismo, ha llegado la hora de cuestionar las modalidades de negociación que han guiado tradicionalmente las relaciones económicas externas de la región durante casi cuarenta años. La vigencia y funcionalidad del propio sistema de Grupos que ha caracterizado las negociaciones Norte/Sur debería reexaminarse a la luz de nuevas realidades".

---

[36] XIV Informe Anual de la Secretaría Permanente (XVI Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano del SELA), 3-7 de septiembre de 1990, mimeo.

[37] *Ibid.*

Constatando la progresiva homogeneización de las políticas económicas latinoamericanas, la Secretaría Permanente propone pensar en un "regionalismo abierto" que compatibilice "los proyectos nacionales de inserción internacional con el incremento de la capacidad de negociación y una articulación regional" y plantea que "en términos de la realidad y las tendencias regionales y mundiales, la opción entre 'mercado mundial' y 'mercado regional' o entre 'apertura' y 'cierre', es un falso dilema".[38]

Los mecanismos de concertación.

Terminaremos esta revisión del estado actual de algunas de las principales concepciones acerca de los mecanismos de concertación en América Latina con la principal innovación institucional del sistema interregional en la década del ochenta, el conocido fenómeno de las "nuevas formas de concertación regional". Este enfoque, concretado en las iniciativas adoptadas a partir del Grupo de Contadora y cuya máxima expresión actual es el Grupo de Río, consistió en la preferencia por la actuación a través de mecanismos informales de concertación subregional referidos a problemas específicos que afectaban las percepciones colectivas sobre seguridad regional.

La relativa informalidad y el escaso nivel de institucionalización de estos esfuerzos multilaterales permitieron que ellos fuesen interpretados, simultáneamente, como alternativa a los acuerdos u organismos existentes, como complemento político de ellos, o como una solución práctica y necesaria para atender a la solución de problemas temporales y focales.

El antecedente más importante a este respecto fue el Grupo de Contadora, el cual se constituyó en enero de 1983 a iniciativa de los gobiernos de Colombia, Panamá, México y Venezuela, con el propósito explícito de estructurar una solución política y negociada al conflicto de Centroamérica. Como tal, Contadora fue, antes que nada, un esfuerzo subregional para la resolución de la aguda confrontación política en Centroamérica. Su ámbito de maniobra primordial se circuscribió a la esfera diplomática, involucrando esencialmente la coordinación de las cancillerías para apoyar la resolución política del conflicto centroamericano. Los esfuerzos de Contadora se orientaron a reforzar y extender los consensos mínimos, imponiendo gradualmente una dinámica política que se sustituyese al prevaleciente escenario de guerra.

[38] *Ibid.*

En estrecha simbiosis con Contadora,[39] los años ochenta testimonian también de la voluntad latinoamericana de concertar políticas diplomáticas a través de la constitución del Grupo de los Ocho o Grupo de Río. Fundado el 18 de septiembre de 1986 por los cancilleres de Contadora y del Grupo de Apoyo,[40] el Grupo de Río se definió como "un mecanismo permanente de consulta y concertación política"[41] y representa, por consiguiente, un enfoque diplomático de tendencia regional que abarca una amplia gama de temas y objetivos.

Tal vez la característica más sobresaliente del Grupo de los Ocho es que intentó coordinar los esfuerzos diplomáticos de los gobiernos integrantes sobre la base explícita de una plataforma política democrática. La centralidad de la democracia en el discurso del Grupo de los Ocho tuvo una traducción concreta en la suspensión de la participación de Panamá a principios de 1988, suspensión motivada por el quebrantamiento institucional panameño.

Sebastián Alegrett señala además que la exploración de la concertación y cooperación políticas en el marco del Grupo de los Ocho estaba en estrecha vinculación con la integración latinoamericana. Los propósitos definidos del Grupo de Río fueron "consolidar la democracia; ampliar la cooperación política y económica; activar los mecanismos de integración; y fortalecer el diálogo con otras naciones".[42]

En Acapulco, México, con ocasión de una cumbre presidencial celebrada entre el 27 y 29 de noviembre de 1987, los jefes de Estado del Grupo de Río suscribieron el "Compromiso de Acapulco para la paz, el desarrollo y la democracia". En esta ocasión, los presidentes manifestaron que "únicamente una mayor identidad y una mejor articulación de intereses de la región" podrían reducir la vulnerabilidad colectiva ante los factores exógenos. Asimismo, los ocho mandatarios invitaron a los gobernantes de América Latina y el Caribe a asumir "un compromiso renovado de integración y cooperación para el desarrollo que conduzca a una auténtica comunidad de todas nuestras naciones". De allí que coincidieron en el "imperativo histórico de configurar un proyecto común de desarrollo fundamentado en la iniciativa y las potencialidades propias, al igual que en la firme voluntad de impulsar el proceso de integración

[39] Alicia Frohmann desarrolla un documentado análisis del proceso de "reaprendizaje" de los mecanismos de concertación política a partir del Grupo de Contadora en *Puentes sobre la turbulencia. La concertación política latinoamericana en los 80*, (Santiago: FLACSO, 1990).

[40] México, Panamá, Colombia y Venezuela; Argentina, Brasil, Perú y Uruguay.

[41] Declaración de Río de Janeiro, 1986.

[42] S. Alegrett, *op. cit.*, pp. 316-317.

latinoamericana, el reforzamiento de la identidad cultural y una presencia más eficaz del área en las relaciones internacionales".[43]

El Documento de Acapulco se hace eco de las propuestas formuladas por la CEPAL y el SELA para solucionar el problema de la deuda externa latinoamericana. En él, los ocho gobernantes señalan que las acciones realizadas hasta entonces

> "son insuficientes y que cualquier solución viable debe incorporar como condición necesaria el crecimiento sostenido de las naciones deudoras; el imperativo de que el servicio de la deuda se ajuste a la capacidad de pago de cada país; el reconocimiento de la naturaleza política del problema; la urgencia de aceptar la corresponsabilidad entre deudores y acreedores, así como la necesidad de establecer fórmulas de contingencia que atenúen el impacto negativo de factores externos ajenos al control de los países deudores."[44]

Recogiendo el análisis de Raymundo Barros, destacamos que tres son los fundamentos políticos e ideológicos del Compromiso de Acapulco: 1) el consenso en la necesidad de "generar un desarrollo económico propio, más equitativo y equilibrado, procurando evitar con eficacia la marginalidad creciente de la región en la distribución del comercio, de las finanzas y de la determinación de las políticas económicas que habrán de configurar el mundo del futuro"; 2) la convicción de la necesidad de dotarse de un sistema de "seguridad regional" que comprenda "tanto la paz entre los países del área, como la estabilidad política y la reducción gradual de la creciente vulnerabilidad externa manifestada actualmente en sus dimensiones políticas, económicas, culturales, financieras"; 3) la necesidad de reiterar "los valores inherentes a la democracia representativa, al ejercicio real de pluralismo político y a la vigencia efectiva de los derechos humanos como supuestos políticos condicionantes para ir desarrollando la concertación política proyectada".[45]

Conclusión.

El análisis de las acciones recientes emprendidas por los gobiernos latinoamericanos en el marco de los principales mecanismos de integración o asociaciones comerciales multilaterales, revela que en los últimos años las decisiones, además de estar cada vez más subordinadas al poder

[43] Rosario Green, "Nuevas formas de concertación regional en América Latina: El Grupo de los Ocho", en: L. Tomassini, *op. cit.*, p. 10.

[44] *Ibid.*, p. 13.

[45] Raymundo Barros Charlín, "Participación de actores no gubernamentales en los procesos de integración económica", en: Muñoz y Orrego, *op. cit.*, pp. 155-156.

ejecutivo de cada país integrante, son más radicales, al menos en lo que respecta a los acuerdos referidos a los plazos y las metas.

En la actualidad, en claro contraste con la tradición de la postguerra, la concepción inicial de una reinserción económica latinoamericana mediante el desarrollo dinámico del comercio intrarregional ha sido reevaluada; en parte ello ha ocurrido en atención al hecho de que se percibe que está fundada en supuestos económicos irreales. De acuerdo al sentido común que prevalece en el subcontinente, una estrategia exitosa de reinserción en la economía internacional necesariamente está orientada hacia los polos comerciales dinámicos y ha de evaluar con mayor realismo si una área económica de preferencia regional es un juego de suma positiva. Es así como, la Declaración de Ica (1989) de los presidentes del Grupo de los Ocho, señala que la nueva orientación de la economía latinoamericana debe permitir aumentar la capacidad para competir con el resto del mundo y que el esfuerzo de integración debe buscar una mejor inserción de América Latina en la economía internacional.[46]

En la evolución de los esquemas de cooperación en América Latina en las dos últimas décadas podemos distinguir dos fases que ofrecen perfiles identificables. La primera fase ocupa gran parte de este lapso de tiempo. Ella se caracteriza por la flexibilización de los instrumentos, de las estructuras y de los procedimientos institucionales. A mediados de la década del setenta las acciones colectivas se concentraron en el ámbito subregional, procuraron estructurar instancias más flexibles de cooperación (SELA) y se concretaron en la refundación de los esquemas de libre comercio (ALALC/ALADI). En el transcurso de esta fase, sin embargo, no se observa un vuelco en la filosofía básica que anima a las élites nacionales y a los altos funcionarios de las instituciones multilaterales. La única excepción relativa a este respecto es la más explícita aceptación de la heterogeneidad económica y política de los actores nacionales como dato para la reelaboración de los esquemas de cooperación.

Las enormes dificultades económicas y financieras que ensombrecieron la década de 1980 y la tendencia hacia el estancamiento evidenciada por la integración regional y subregional animaron importantes modificaciones y reformulaciones conceptuales. En el transcurso de aquellos años, los analistas de la cooperación en América Latina acuñan la noción de "integración heterodoxa", i.e., "la intensificación de la cooperación regional latinoamericana a través de una variedad de acciones y de instrumentos que generalmente escapan a las previsiones contenidas

[46] Declaración de ICA, *Integración Económica*, Nº153, enero-febrero 1990, año 15.

en los esquemas formales de integración actualmente existentes".[47] Sin embargo, la retórica contenida en las principales actas, declaraciones y tratados evoca con fuerza, aún, las concepciones básicas e ideas centrales que hemos caracterizado con anterioridad. Es así como en su análisis del Convenio de Panamá, M. Mols destaca que el SELA nace con un objetivo estratégico maximalista: la creación de condiciones que aseguren la meta del "desarrollo integral, autosostenido e independiente", el cual deberá ser alcanzado, sobre todo, a través del fortalecimiento y complementación de los diversos procesos latinoamericanos de integración y de los esfuerzos para que "la América Latina ocupe el lugar que legítimamente le corresponde en el seno de la comunidad internacional."[48]

La segunda fase, que recién empieza a perfilarse con nitidez en 1989, insinúa importantes cambios en los lineamientos generales de la concepción latinoamericana de la cooperación: las decisiones en el sistema subregional están cada vez más subordinadas al poder ejecutivo de cada país integrante y son más radicales en lo que se refiere a las intenciones, plazos y metas. Al mismo tiempo, la inserción económica latinoamericana ha sido reevaluada y revela un grado menor de voluntarismo.

En su conjunto, estos cambios han afectado la manera en que en América Latina se ha conceptualizado la integración, sus supuestos inherentes y la estrategia de inserción internacional de la región. El paradigma dependentista y bolivariano de la CEPAL ha sido desplazado por un conjunto alternativo de creencias, profundamente marcado por ideas básicas de corte neoliberal. En resumen, hay menor énfasis en actuar mediante complejas instituciones multilaterales y en estructurar complicados entramados legales, y un mayor énfasis correlativo en el uso de mecanismos de concertación y cooperación informales, flexibles y acotados. Esta evolución ha sido acompañada por un mayor realismo al menos programático y retórico, y la aceptación de la necesidad de definir con cierta precisión los compromisos y los objetivos de la cooperación.

---

[47] Ver Luciano Tomassini, "Elementos para un estudio de los procesos de integración y otras formas de cooperación en América Latina", *Integración Latinoamericana*, Nº12, abril de 1977, pp. 22 y ss.

[48] Ver Manfred Mols "El Sistema Económico Latinoamericano", en: Manfred Mols, *El marco internacional de América Latina*, (Barcelona/Caracas: Editorial Alfa, 1985), p. 149.

4. Un panorama de las concepciones de cooperación en ASEAN.

En esta síntesis partimos de la Declaración de Bangkok firmada en agosto de 1967 por los cancilleres de Indonesia, Tailandia, Filipinas, Malasia y Singapur estableciendo la Asociación de Estados del Sudeste Asiático (ASEAN), o sea, no nos remontaremos a concepciones anteriores que dieron origen a otros esquemas de cooperación regional. Tales intentos (por ejemplo, la *entente* Malasia-Filipinas-Indonesia conocida como MAPHILINDO, fundada en 1963) fueron de corta duración, fracasando principalmente a raíz de la fuerte incidencia de conflictos bilaterales como la "política de confrontación" de Indonesia con Malasia y la disputa entre Manila y Kuala-Lumpur por el territorio de Sabah.

Dado que ASEAN recién se aproxima a cumplir un cuarto de siglo de existencia, no debe extrañar que el perfil básico de las concepciones de cooperación se encuentre aún en plena evolución. De hecho, ASEAN nunca se entendió como un esquema que debe estructurarse en detalle desde un principio. Si se considera, por otro lado que –con la excepción de Tailandia– la historia de vida independiente de los Estados integrantes no excede en muchos años o décadas a la historia de ASEAN, se concluye que en la práctica los esfuerzos de cooperación regional están necesariamente relacionados en forma estrecha con el proceso del denominado "*nation building*" en cada uno de los países.

Llama la atención, en primer lugar, la naturaleza del instrumento elegido por los gobiernos para establecer la ASEAN: se trata de una declaración, no de un tratado internacional de carácter multilateral, que sería lo usual en este tipo de materia. Esta opción estaría indicando el carácter tentativo y hasta cierto punto "experimental" del acto fundacional de ASEAN por parte de los gobiernos de Indonesia, Malasia, Filipinas, Tailandia y Singapur.

Otra característica importante es la brevedad y relativa vaguedad de la Declaración, que consta tan sólo de cinco considerandos y otros tantos artículos. El total del texto no llena más de tres columnas en la colección oficial de documentos de la ASEAN.[49] Una somera revisión del contenido de la Declaración reafirma estas apreciaciones. El artículo 2° enuncia entre los fines de ASEAN "acelerar el crecimiento económico, el progreso social y el desarrollo cultural en la región"; "promover la colaboración activa y la asistencia mutua" económica, social, cultural, etc., y

[49] The ASEAN Declaration (Bangkok Declaration), ASEAN Documents Series 1967-1988, 3ª edición, ASEAN Secretariat, Jakarta, 1988, pp. 27-28.

otras finalidades similares. Agrega el artículo 3° que para estos fines se establece la siguiente "maquinaria": una reunión anual a nivel de cancilleres, un comité permanente con sede rotativa, un conjunto de comités especializados permanentes o *ad hoc*, y una secretaría nacional en cada uno de los Estados miembros.

Subrayando la decisión política de ingresar a una nueva fase en las relaciones subregionales y enfatizando la voluntad de acercamiento entre las partes, el artículo final (5°) del documento de Bangkok señala que

> "la Asociación representa la voluntad colectiva de los Estados del Sudeste de Asia de unirse en amistad y cooperación y, a través de esfuerzos y sacrificios conjuntos, asegurar para sus pueblos y la posteridad los beneficios de la paz, la libertad y la prosperidad."

En otras palabras, la ASEAN nace como una entidad destinada a crear un sentimiento de comunidad; en este sentido, los gobiernos proclaman la decisión de alcanzar un estado de amistad y cooperación. Ello implica que, de acuerdo a las percepciones oficiales, al momento del acto fundacional aún no prevalecía tal condición, lo que se consideraba insatisfactorio y se prometía superar, como observa Noordin Sopiee: "antes del nacimiento de la Asociación, la subregión no tenía sentido alguno de unidad, de solidaridad, ningún tipo de identidad".[50] Hasta 1967, no existía un planteamiento subregional común que pudiera competir eficazmente con las fuerzas centrífugas de la competencia interestatal que, de hecho, estaba enfrentando entre sí –por una variedad de motivos– a Indonesia y Malasia, Malasia y Singapur, Filipinas y Malasia, Singapur e Indonesia y Tailandia y Malasia. No se había desarrollado un sentimiento de pertenencia a la subregión, capaz de prevalecer sobre las identificaciones étnico-culturales diferenciadas y combinadas en distintas fórmulas de convivencia en cada país (piénsese, por ejemplo, en el contraste entre la hegemonía malaya sobre una fuerte minoría china en Malasia y la hegemonía china sobre una importante minoría malaya en Singapur).

En este sentido, es posible afirmar que el logro básico de ASEAN a partir de la Declaración de Bangkok ha sido el desarrollo constante de una voluntad efectiva de disposición a la cooperación entre todos los países miembros. Aunque bajo esta nueva perspectiva desaparecen los problemas y controversias bilaterales en la subregión, la común pertenencia a la Asociación tiende a moderar el comportamiento de los países

[50] Noordin Sopiee, "ASEAN's contribution to regional security", mecanografiado, Kuala-Lumpur, s. f., p. 11.

involucrados en diversos conflictos, que no desean asumir la responsabilidad del posible fracaso de ésta. Si bien ASEAN no tiene un historial importante de asistencia en la solución pacífica de controversias, éstas pueden mantenerse bajo control en la medida que el marco de ASEAN provee condiciones propicias para el desarrollo gradual del conocimiento mutuo y la creación de nuevas relaciones de confianza recíproca a través de la experiencia de la diplomacia colectiva. Se trata, por cierto, de un progreso en gran medida difuso e intangible, pero que se traduce en un conjunto de actitudes y disposiciones políticas favorables para la solución de problemas de fondo y el fortalecimiento de las relaciones de cooperación. Debido a una combinación de factores, estas relaciones han tardado en concretarse. La escasa "maquinaria" institucional prevista en Bangkok dejó a ASEAN desprovista de una capacidad central de gestación y administración de programas y proyectos conjuntos. Ello constituyó una consecuencia inevitable del criterio deliberado y uniforme de los gobiernos de mantener los asuntos de ASEAN bajo el control de las burocracias nacionales, evitando el surgimiento de una burocracia subregional que pudiera haber desarrollado intereses propios frente a los países miembros. Tal criterio se mantuvo hasta el pasado reciente evitando cuidadosamente cualquier connotación integracionista en ASEAN. Solamente en los últimos años se ha reconocido la necesidad de fortalecer la institucionalidad y la organización de ASEAN, como única vía para avanzar en la implementación de numerosas decisiones de cooperación adoptadas a nivel político, en un contexto internacional de creciente complejidad donde aumenta la importancia de las relaciones multilaterales en general y, específicamente, se registra una proliferación de iniciativas interregionales que exigen una capacidad de acción colectiva.

El tercer factor asociado con el déficit de cooperación ha sido la primacía práctica de los entendimientos político-estratégicos sobre las preocupaciones económico-sociales a nivel subregional. Mientras las economías de los países de ASEAN se mantuvieron dentro del molde tradicional de exportación de productos primarios, fueron básicamente competitivas entre sí, ofreciendo escasas oportunidades para el desarrollo de relaciones de cooperación. En contraste con esta relativa pobreza de intereses comunes en lo económico-social, en el ámbito político siempre estuvo claro que existían importantes preocupaciones comunes, especialmente en relación con el conflicto de Indochina, que en la época de la Declaración de Bangkok ya estaba cobrando intensidad.

El carácter evolutivo de las concepciones de cooperación en el Sudeste asiático se aprecia claramente en los documentos centrales de ASEAN en la década del 70, los cuales confirman la vigencia de las

concepciones gradualistas, pragmáticas y adaptativas de los agentes de decisión que enfrentan nuevos desafíos y requerimientos intra y extraregionales.

La prioridad acordada por los miembros de ASEAN a la cooperación en el plano político se manifestó en 1971 al suscribirse la Declaración de Kuala Lumpur, que afirmó el propósito de establecer una zona de libertad, paz y neutralidad (ZOPFAN) en el Sudeste asiático. La propuesta original provino de Malasia, y se centró en dos ideas básicas: la neutralización colectiva de la subregión, con garantías de Estados Unidos, la Unión Soviética y la República Popular China –lo que apunta a aislar al Sudeste asiático de la competencia político-militar de las grandes potencias– y un compromiso recíproco de no intervención y no agresión entre los miembros de ASEAN.[51]

Aunque nunca estuvo en duda la posición anticomunista de Malasia y los demás países de la ASEAN que aceptaron la propuesta de Kuala Lumpur, la adopción del concepto de ZOPFAN distanció a ASEAN del alineamiento tradicional junto a Estados Unidos y representó un principio de acercamiento a los no alineados. Las implicaciones de un posible viraje en esa dirección, sin embargo, no pasaron desapercibidas para gobiernos como los de Tailandia, Filipinas y Singapur, que deseaban continuar sus estrechas vinculaciones estratégicas con las potencias occidentales, en las que veían las mejores garantías de su propia seguridad. Las reservas de estos gobiernos, junto a la fría actitud de Indonesia, que temía que ZOPFAN podría disminuir su potencial de protagonismo político, contribuyeron desde un comienzo a diluir las implicaciones de ZOPFAN en el doble sentido de que los compromisos de paz, libertad y neutralidad se entenderían en el sentido de no afectar o disminuir los compromisos nacionales existentes y de mantener, en consecuencia, la concepción de ZOPFAN como un ideal programático para la orientación de las relaciones interestatales en el área más que como un conjunto de obligaciones políticas específicas que tuviera que reflejarse en el contenido concreto de las políticas exteriores. Esta situación se ha mantenido durante las dos décadas transcurridas desde la Declaración de Kuala Lumpur, en la medida que las grandes potencias han continuado actuando en el área, y especialmente en el contexto de la oposición estadounidense a la neutralización del área, que Washington percibió como un factor de debilitamiento de su posición regional (por esta misma razón,

[51] Muthiah Alagappa, "Regional arrangements and international security in Southeast Asia: Going beyond ZOPFAN", por aparecer en *Contemporary Southeast Asia*, marzo 1991, manuscrito, p. 4. Ver texto de la Declaración de Kuala Lumpur de 27 de noviembre de 1971 en *ASEAN Documents Series*, *op. cit.*, pp. 34-35.

mientras duró la Guerra Fría, Moscú evolucionó hacia la aceptación táctica del concepto de ZOPFAN mientras el régimen comunista de Vietnam, en una postura más militante, sostenía que una "verdadera" política de paz no pasaba por ZOPFAN sino por el alineamiento con Hanoi). Solamente en el contexto post-Guerra Fría se divisa actualmente una posibilidad de reactivar el esquema de ZOPFAN para prevenir futuros choques en el área. Ello pareciera exigir, en cualquier caso, la revisión de la noción de neutralidad (el medio propuesto para asegurar la paz), ya que en la medida que tienden a desdibujarse los bloques que justificaron tal concepto no queda claro frente a qué potencias o políticas se estaría preconizando la neutralidad. Como señala Alagappa, "bajo el nuevo enfoque el énfasis cambiará de la neutralidad a la mantención de la estabilidad... y a la promoción de medidas regionales destinadas a reducir y/o enfrentar las amenazas a la seguridad nacional".[52]

En el proceso evolutivo de ASEAN tiene considerable importancia el Tratado de Amistad y Cooperación en el Sudeste Asiático, aprobado en la "cumbre de Bali" en febrero de 1976. Este tratado complementó la concepción original de ZOPFAN con una enumeración de principios jurídicos de convivencia pacífica y de cooperación en diversos campos y estableció un mecanismo de solución pacífica de controversias, elevando los compromisos políticos de años anteriores a la categoría de obligaciones exigibles bajo el derecho internacional. Este paso marcó una etapa en la gradual institucionalización de la Asociación, aunque es manifiesta la continuada reticencia de los gobiernos a organizar una burocracia multilateral tanto para las tareas propiamente políticas como para impulsar los propósitos de cooperación, que se reiteran tantas veces en el seno de ASEAN. En efecto, el tratado que limita la actuación institucional de ASEAN en el campo de la solución pacífica de controversias a un "*High Council*" integrado por representantes de las partes contratantes a nivel ministerial, dotado de facultades para recomendar la utilización de alguno de los medios tradicionales de solución pacífica.

Mientras el tratado que comentamos no innovó en el ámbito de la cooperación de ASEAN, la "Declaración de Concordia de ASEAN" (de igual fecha que el tratado) expresó la voluntad de los países miembros de celebrar reuniones ministeriales para recomendar medidas de cooperación económica, evaluar los pasos dados por la Asociación en la materia, y discutir acerca de eventuales formas de armonización de las políticas nacionales de desarrollo en el contexto regional.

---

[52] Alagappa, *op. cit.*, p. 20.

Aunque el acuerdo retuvo en forma clara la primacía de los niveles nacionales de decisión, evitando la creación de una institucionalidad económica subregional, consideramos que la Declaración de Concordia representó un avance importante dentro de la estrategia de desarrollo gradual de ASEAN. El documento constituyó un primer esbozo de programa de acción de los países miembros, en que éstos, junto con reconocer la primacía de los intereses políticos, definieron –al menos en calidad de agenda de largo plazo– la necesidad de alcanzar múltiples entendimientos concretos de cooperación, incluyendo áreas hasta entonces intocadas, como la cooperación cultural y social. En el ámbito político, la Declaración expresó la voluntad de fortalecer la ASEAN mediante la institucionalización de las "reuniones en la cumbre" de la entidad, que tendrían lugar sin intervalos fijos, de acuerdo a los requerimientos de la situación política global y regional. Por último, en el plano administrativo-operacional se dispuso la celebración inmediata del acuerdo para el establecimiento de la Secretaría de ASEAN.[53] Por primera vez, ASEAN contaría con una organización administrativa propia; no obstante, la voluntad de los Estados miembros siguió enfatizando el control nacional de los asuntos de ASEAN: la Secretaría prácticamente carece de facultades propias, tiene recursos muy limitados y es encabezada por un Secretario General que rota por orden alfabético de países cada dos años (desde 1985 cada tres años). En la práctica, la Secretaría no ha logrado siquiera coordinar las reuniones de los numerosos comités y conferencias de la Asociación, tarea que en un alto grado sigue a cargo de las secciones de ASEAN de las cancillerías de los países sede de cada encuentro.[54] Las actuales propuestas de reforma de la ASEAN apuntan de modo especial a reforzar la capacidad institucional manifiestamente insuficientes de la Asociación. Para ello es necesario que los gobiernos dejen de lado sus antiguos temores al poder que podría desarrollar una burocracia regional, valoren la contribución que ésta podría hacer a la representación de los intereses colectivos ante diversas instancias externas, y dejen de lado las suspicacias que suelen producirse frente al país sede de la Secretaría General (Indonesia). Al parecer, habría progresos en tal sentido entre los países miembros, que estarían dispuestos a acoger propuestas de expertos que recomiendan medidas de fortalecimiento institucional de ASEAN como el abandono de la rotativa alfabética de países en la Secre-

[53] El acuerdo respectivo tiene la misma fecha del Tratado y de la Declaración (24 de febrero de 1976); texto en *ASEAN Documents Series*, *op. cit.*, pp. 165-168.

[54] Entrevistas de Manfred Wilhelmy con funcionarios directivos en las cancillerías de Filipinas, Tailandia, Singapur, Malasia e Indonesia, enero-febrero 1991.

taría General de ASEAN.[55] Dentro de la concepción evolutiva y pragmática de la cooperación en ASEAN, así como en el contexto del ya aludido "*nation building*" de los Estados integrantes, tiene importancia la noción de "*resilience*" nacional y regional. El término, difícil de traducir, se empleó tanto en el tratado de 1976 como en la Declaración de Concordia del mismo año, sin que fuera definido en esos instrumentos, que lo destacan como un interés central de los Estados (nivel nacional) y de la subregión de ASEAN (nivel regional). El concepto de "*resilience*" apunta a un conjunto de características económicas, políticas, culturales y estratégicas que confieren viabilidad y capacidad de respuesta a los desafíos del entorno a los países miembros de ASEAN (nivel nacional) o a todo el sistema de la Asociación (nivel regional); estas características (desarrollo dinámico, progreso hacia la unidad nacional, capacidad defensiva, etc.) se fortalecen por medio de la garantía de un marco de no interferencia externa (lo que constituye una demanda de ASEAN a las grandes potencias), y de no asistencia a la subversión interna.[56] En ambos aspectos el propósito central es promover el respeto a la soberanía de cada país.

Más allá de este presupuesto general, a nivel regional se trata de alcanzar la "*resilience*" por medio de la cooperación en todos los planos; la meta de estas acciones es la conformación de una comunidad "fuerte y viable" de Estados nacionales en el Sudeste asiático.[57] Ello marca un contraste claro y definido con cualquier propósito integracionista y subraya una vez más la vinculación estrecha que se postula entre la cooperación y las aspiraciones de desarrollo nacional de los Estados miembros.

Mientras en varios Estados de ASEAN las principales amenazas a la viabilidad nacional han provenido de movimientos subversivos y/o separatistas, a nivel regional la amenaza central ha sido el prolongado conflicto de Indochina. El triunfo militar y político del comunismo en Vietnam, Laos y Camboya, la integración formal de Vietnam al bloque soviético mediante la firma de un tratado de amistad entre Hanoi y Moscú en noviembre de 1978, la creciente presencia de la Unión Soviética en Indochina y –sobre todo– la invasión vietnamita de Camboya, alarmaron profundamente a los gobiernos de ASEAN. En este contexto, la "*resilience*" regional significaba en buena medida desarrollar la capacidad de ASEAN de resistir el embate comunista. De este modo, el conflicto de

[55] *Ibid.*

[56] Art. 11 Tratado de Amistad y Cooperación.

[57] Art. 12 Tratado de Amistad y Cooperación. Ver Noordin Sopiee, "Approaches to peace and economic cooperation in Southeast Asia", en: Hiroshi Matsumoto y Noordin Sopiee (eds.), *Into the Pacific Era - Southeast Asia and its Place in the Pacific*, (Kuala Lumpur: ISIS, 1984, pp. 19-20.

Indochina se convertiría en el factor central de cohesión de ASEAN, impulsando a los gobiernos a desarrollar la cooperación política a través de una diplomacia colectiva sin precedentes en la subregión, que se proyectó especialmente hacia Naciones Unidas. En la organización mundial, ASEAN contribuyó eficazmente a aislar a Vietnam y especialmente a mantener el régimen camboyano dependiente de Hanoi desprovisto de toda influencia al negarle la representación del país.[58]

El drástico cambio de las condiciones internacionales desde fines de la década del 80 ha obligado a los países de ASEAN a revisar la naturaleza y propósitos de sus actividades de cooperación. El retiro de las fuerzas militares vietnamitas del territorio de Camboya en el segundo semestre de 1989, satisfizo una demanda básica de los países de ASEAN y contribuyó –en el contexto de una serie de complicadas negociaciones diplomáticas– a aproximar a las partes en conflicto (dentro y fuera de Indochina) a un arreglo político de la crisis. Aunque el problema camboyano no ha sido solucionado –básicamente porque no se ve cómo tratar el problema del Khmer Rojo– el fin de la Guerra Fría y el evidente cambio de prioridades y económicas en Vietnam le han quitado, por ahora, su carácter de amenaza directa a los intereses de seguridad de los países de la subregión.

De este modo, ASEAN ha visto debilitarse su principal factor de cohesión política, lo que está planteando la necesidad ineludible de motivar a los países miembros a reenfocar sus políticas de cooperación en torno a nuevas prioridades. En el nuevo contexto de menor presión político-estratégica de las grandes potencias y en un entorno regional menos conflictivo, "los países del Sudeste asiático prestarán mayor atención a problemas internos que constituyen amenazas a su estabilidad interna".[59] Tales problemas incluyen desajustes sociales causados por procesos de crecimiento económico cuyos frutos se distribuyen muy desigualmente, así como tensiones entre grupos étnicos (tensiones que frecuentemente se relacionan de manera estrecha con el primero de estos factores).[60]

Un tercer desafío es la crisis ambiental (agotamiento de recursos forestales y pesqueros, contaminación, hacinamiento urbano), que pone en dificultades crecientes a gobiernos que (como el de Tailandia por

[58] Ver Far Eastern Economic Review, *Asia 1990 Yearbook*, p. 62, para mayores detalles acerca de la primacía de la preocupación por Indochina.

[59] Kisuma Snitwongse, "Southeast Asia beyond a Cambodia settlement: Conflict or cooperation?", artículo por publicar, Bangkok, febrero 1991, p. 10.

[60] Kusuma Snitwongse, *op. cit.*, pp. 11-17, y Paridah Abd Samad, "Internal variables of regional conflicts in ASEAN's international relations", *The Indonesian Quarterly*, XVIII Nº2, 1990, pp. 171-181. Este es un excelente resumen del complejo problema de las minorías en el área de ASEAN.

ejemplo) no están preparados para enfrentarla y que (obsesionados con alcanzar el ansiado *status* de nuevas potencias industriales exportadoras) no han reconocido la prioridad de la conservación ambiental. Este tema tiene claras conexiones externas, como resultado obvio en el caso de la pesca, que ya es fuente de fricciones entre países miembros de ASEAN. Otro asunto de parecidas características es el de los trabajadores migrantes: "por una combinación de factores de expulsión y de atracción, la migración de trabajadores de un país de ASEAN a otro ha aumentado en una medida que hace del problema una materia internacional".[61] Por otra parte, hay signos en los últimos años de un aumento en la interdependencia económica entre los países de ASEAN, lo que plantea la necesidad urgente de definir una variedad de temas comerciales, financieros, de infraestructura y otros que por mucho tiempo no han recibido atención prioritaria debido a la concentración de los gobiernos en sus preocupaciones político-estratégicas. Finalmente, surge el tema de las políticas de seguridad y de defensa, que ASEAN siempre ha evitado deliberadamente por temor a convertirse en alianza político-militar.

Este punto de la agenda subregional adquiere relevancia en la medida que los países tienen que responder a las configuraciones estratégicas globales que están comenzando a emerger después de la Guerra Fría, que se mantiene (en diversos grados según la realidad de cada Estado) la preocupación por el poder que China puede proyectar al área de ASEAN, y que existen percepciones de vulnerabilidad estratégica y económica en varios países, alimentadas últimamente por la dramática experiencia de la guerra del Golfo Pérsico.

En este nuevo contexto, la revisión de las concepciones tradicionales de cooperación en el Sudeste asiático parece inevitable y necesaria. Está claro desde ya que aumentará la atención a los temas económicos y sociales, donde hasta los últimos años las realizaciones han sido escasas y los documentos de ASEAN pocas veces han salido del ámbito programático.

Entre fines de 1990 y enero de 1991, el gobierno de Malasia lanzó la idea de un "Grupo Económico del Este de Asia", que canalizaría la cooperación económica de ASEAN, China, Taiwán, Hong Kong, Corea, Japón y estaría abierto a los países de Indochina. La propuesta, sin embargo, tuvo poca acogida debido al temor generalizado al encapsulamiento de ASEAN en un bloque económico centrado alrededor de Ja-

[61] Kusuma Snitwongse, *op. cit.*, p. 19.

pón.[62] Otra propuesta ha sido la de APEC –idea australiana de un Consejo Económico Asia-Pacífico– que ha despertado resistencia en ASEAN, donde se ha temido que la Asociación podría "diluirse" entre las grandes potencias económicas del Pacífico.[63] Todo esto sugiere que el tratamiento de los aspectos económico-sociales en ASEAN requiere una revisión interna de los mismos en la Asociación, lo que sería un prerequisito para redefinir los roles internacionales de la entidad. A juicio de algunos miembros de ASEAN –especialmente Filipinas– el producto de un eventual consenso en este campo podría ser un tratado económico de ASEAN.

La inclusión de los temas de seguridad en el ámbito de cooperación de ASEAN todavía parece poco probable, aunque está claro que los países del área enfrentan definiciones urgentes de carácter estratégico y militar. Como señala una autora,

> "los arsenales existentes de los países de ASEAN se están volviendo anticuados, están acercándose rápidamente a la obsolescencia y los gobiernos enfrentarán el dilema entre pagar enormes sumas o ajustar sus objetivos estratégicos."[64]

A corto plazo, es probable que se mantengan los acuerdos de seguridad de algunos países de ASEAN (Filipinas - Estados Unidos y el acuerdo de cinco potencias entre Malasia, Singapur, el Reino Unido, Australia y Nueva Zelandia). Esto obviamente implica que ZOPFAN seguirá siendo un ideal sin calendario de ejecución. No obstante, como propone un autor, podría darse una aproximación gradual a la inclusión de los temas estratégicos en la agenda de ASEAN, por ejemplo mediante un acuerdo defensivo parcial de algunos países miembros.[65]

---

[62] Ver, por ejemplo, artículos en *New Straits Times*, 17 de diciembre 1990; *The Hong Kong Standard Business*, 13 diciembre 1990; *International Herald Tribune*, 8 diciembre 1990. En enero de 1991 el Dr. Noordin Sopiee, asesor del gobierno malasio, procuró rescatar la idea enfatizando que no se trataba de un bloque sino de un entendimiento para reforzar el poder negociador asiático en las estancadas conversaciones del GATT.

[63] Una de las razones de los países de ASEAN para aceptar la idea de reforzar la estructura institucional de la Asociación sería prevenir tal "dilución" de ASEAN en el seno de APEC.

[64] Kisuma Snitwongse, *op. cit.*, p. 28.

[65] Se trataría de Malasia, Indonesia y Singapur. La propuesta tiene a su favor que se trata de países que comparten un interés central: la seguridad de la comunicación interoceánica vía Estrecho de Malaca, y que ningún acuerdo de seguridad regional puede –a largo plazo– prescindir de la presencia de Indonesia. Ver Mochtar Kusuma-Atmadja, "Some thoughts on ASEAN security cooperation: an Indonesian perspective", *Contemporary Southest Asia*, diciembre 1990, pp. 161-171.

5. Conclusiones.

A partir de las ideas que hemos expuesto a lo largo de esta investigación sobre los basamentos filosóficos y valóricos de la cooperación regional en América Latina y los países integrantes de la ASEAN, debemos concluir, en primer lugar, que el tiempo histórico tiene connotaciones distintas en ambas subregiones. La extensión histórica de los esfuerzos de concertación en América Latina no sólo refuerza la identidad latinoamericana, sino que además lega a las naciones del subcontinente una pesada inercia burocrática. En contraposición, la tarea primordial de las élites gubernamentales en Filipinas, Malasia, Singapur e Indonesia, radica aún en la conformación de una entidad nacional a partir de identidades culturales y religiosas heterogéneas. En el Sudeste asiático, al mismo tiempo, un aparato estatal menos diferenciado y complejo media entre las autoridades gubernamentales y la sociedad. En este mismo sentido, debemos destacar que en América Latina hay una separación más clara entre el Estado, la sociedad política y la sociedad civil.

La segunda dimensión relevante para comparar ambas experiencias de cooperación es la extensión geográfica y numérica, la cual incide directamente en el grado de dificultad para establecer denominadores comunes entre los Estados participantes en los diversos esquemas de cooperación. En América Latina, la dificultad de articular una estrategia común entre un número mayor de actores estatales en conjunción con el legado colonial de tradición formalista explican el énfasis por institucionalizar y normar (mediante tratados, organizaciones intergubernamentales e instituciones supranacionales) la cooperación intrarregional. Al mismo tiempo, aumenta correlativamente el valor que de por sí tienen los arreglos formales y jurídicos en la filosofía básica de la cooperación latinoamericana como medio para atenuar o controlar la hegemonía norteamericana. Por el contrario, en el Sudeste asiático los acuerdos vinculan a un grupo pequeño de países sin la participación de grandes potencias, optando las élites nacionales por organismos con bajos niveles de formalización e institucionalización, estructurados en forma flexible a partir de un aparato burocrático mínimo. El estudio del estado actual de las percepciones sobre cooperación regional revela, sin embargo, que la magnitud de esta diferencia se estaría reduciendo: en América Latina las principales formas de concertación son menos rígidas y más informales, en tanto que en el Sudeste asiático detectamos una tendencia a la conformación de acuerdos más formales y a desplegar esfuerzos para establecer una burocracia más estructurada.

Además del tiempo y de la extensión, la percepción de las amenazas es un tercer factor que nos explica las características divergentes de las nociones de cooperación en ambas regiones. Hay diferencias sustantivas entre la hegemonía ejercida por los Estados Unidos en América latina y el Caribe, y el rol ordenador desempeñado por Japón en el Sudeste asiático; además, estas diferencias en el contexto regional desencadenan distintas reacciones. La capacidad y, con frecuencia, también la voluntad de influir en los procesos políticos domésticos le confieren a los Estados Unidos un papel de árbitro político que no posee Japón en el Sudeste asiático. Señalemos además que los Estados Unidos ejercen un papel crítico en la seguridad hemisférica, en tanto que la seguridad militar de Japón, la potencia regional dominante en el Sur de Asia, depende a su vez de los Estados Unidos.

Como señaláramos en la introducción de esta investigación, hay una gran brecha histórica entre el concepto latinoamericano de integración y la acepción restringida y "nacionalista" de la cooperación regional predominante entre los países de la ASEAN, más acorde esta última con una estrategia cuyo fin es la consecución de una mayor asertividad nacional por medio la cooperación política. La evolución reciente de las iniciativas en ambas subregiones sugiere, sin embargo, que esta diferencia se estaría reduciendo, a semejanza de la reducción de las diferencias en la prioridad conferida a los temas económicos. Si bien en América latina la prioridad de los temas económicos en la agenda regional se viene sosteniendo desde fines de la Segunda Guerra Mundial, en los países integrantes de la ASEAN la prioridad de los temas económicos es mucho más reciente.

Sistemas políticos, cooperación e integración: América Latina y los países de ASEAN.

Evamaria Berg
Hernán Gutiérrez
Manfred Wilhelmy

1. Introducción.

En este capítulo, nos interesa destacar en cada uno de los actores estatales aquellos rasgos políticos que perfilan los correspondientes procesos de toma de decisiones de política exterior regional donde se insertan las políticas que estamos investigando; ello bajo el supuesto que tanto el surgimiento como el desarrollo y las eventuales crisis de tales políticas responden no sólo a impulsos y condicionamientos provenientes del entorno internacional, sino también a las orientaciones, requerimientos y apoyos originados en los sistemas políticos participantes, especialmente los de mayor tamaño, trayectoria y gravitación en el respectivo sistema o subsistema regional.

Como hipótesis de trabajo, sostenemos que, en general, existe una similitud básica entre los procesos latinoamericanos y asiáticos de toma de decisiones sobre cooperación e integración: se trata de procesos altamente elitarios, controlados por grupos muy reducidos de actores políticos, económicos y burocráticos, que tienen en sus manos las agendas de decisión, concentran la experiencia que se va acumulando en la materia e interactúan periódicamente con sus contrapartes en la región o subregión. De hecho, algunos actores interesados en los temas de cooperación e integración suelen desarrollar vinculaciones externas que apuntan a la eventual conformación de "circuitos" transnacionales burocráticos en la materia. Esto comienza a observarse en las últimas décadas

en América Latina, mas no en el área de ASEAN, debido al muy escaso desarrollo institucional de la Asociación, sin perjuicio de las crecientes interacciones entre los funcionarios nacionales.

Tanto en el ámbito americano como en el asiático, la inserción de las políticas de cooperación e integración en los procesos políticos nacionales sigue estando por detrás de las reiteradas afirmaciones programáticas de la retórica oficial acerca de la importancia y de la urgencia de la "profundización" de las tareas de cooperación e integración en los respectivos sistemas políticos. Tal estado de cosas se debe en parte a la fuerte incidencia del autoritarismo político en ASEAN y en América Latina, pero –más allá de esta limitación básica de la participación política– es preciso reconocer que los gobiernos democráticos muchas veces deben ceder a diversos imperativos de acción inmediata impuestos por agendas domésticas recargadas y conflictivas.

Este capítulo, al igual que los que le han precedido, procura ser de naturaleza comparativa. En esta fase de nuestra investigación, se trata de conocer los procesos políticos nacionales que estructuran perfiles de comportamiento de cada actor regional o subregional en materia de cooperación e integración.

En particular, nos interesa determinar en qué medida existen patrones sistemáticos en el proceso y en el contenido de las políticas exteriores, así como la medida en que estas rutinas burocráticas afectarían la eficacia de los esfuerzos latinoamericanos y asiáticos de concertación y cooperación. En consecuencia, el presente estudio habrá de abarcar el examen de tres variables "domésticas" críticas: a) el impacto que tienen los regímenes políticos , y especialmente su cambio, en la conducción de las políticas exteriores; b) los canales y los procedimientos de participación de los actores sociales, políticos y burocráticos en los procesos de toma de decisiones (dentro del carácter elitario de estos procesos a que ya se hizo alusión); y c) los lazos organizacionales entre los actores (privados y públicos, nacionales y transnacionales) y los esquemas de integración en cada región o subregión.

En la medida que logremos cubrir, al menos en parte, esta agenda de investigación, estaremos en condiciones de inferir generalizaciones acerca del efecto compuesto que tienen tanto la interacción entre las burocracias nacionales y los organismos de cooperación, como las estructuras decisorias y de organización de cada país en los procesos de formulación de políticas y la eficacia de los esquemas de cooperación.

2. Sistemas políticos, estabilidad, toma de decisiones y organismos de cooperación en América Latina y la ASEAN.

Es necesario iniciar el análisis mediante algunas consideraciones teóricas y metodológicas. Nuestro énfasis se sitúa en las dimensiones internas de las políticas exteriores, mientras el proyecto en su conjunto apunta, en último término, a la eficacia de la acción de los organismos multilaterales de cooperación regional. Por ello habremos de recurrir al uso de marcos analíticos que permitan enfocar el problema tanto desde la perspectiva de la adopción de las políticas estatales (orientación de las políticas, temática o agenda, características del proceso propiamente tal de adopción de decisiones), como de la efectiva generación e implementación de dichas políticas en las organizaciones regionales[1] (un tema que nos continuará preocupando más adelante).

En consecuencia, nuestro enfoque deriva no sólo de las teorías de la cooperación regional sino que se fundamentará también en el marco analítico que desarrollara Graham Allison para estudiar los procesos de adopción de decisiones en política exterior.[2]

En particular, nuestro estudio se basa en la convicción sobre la disfuncionalidad e insuficiencia del supuesto según el cual estamos en presencia de conductas gubernamentales que reflejan la acción consciente por parte de un sujeto unitario y racional. Por consiguiente, no es adecuado suponer que tal toma de decisiones está controlada por un centro neurálgico que poseería un banco exhaustivo de información y que orientaría su acción en función del objetivo de maximizar ciertos valores.

Seguimos, en cambio la sugerencia que la acción gubernamental es un resultado organizacional parcialmente coordinado por un grupo de líderes. Las organizaciones definen estrategias alternativas y evalúan sus consecuencias a través de procesos de información de las suborganizaciones que las componen. Las organizaciones generan alternativas limitadas de políticas. En primer lugar, la amplitud de las opciones de acción estructuradas por las organizaciones burocráticas está delimitada por los

[1] Véase Elizabeth G. Ferris, "Toward a theory for the comparative analysis of Latin american foreign policy", en: Jennie Lincoln y Elizabeth Ferris (comps.), *The Dynamics of Latin American Foreign Policies : The Challenges for the 1980s*, (Boulder, Londres: Westview Press, 1981), pp. 260-284; Alberto van Klaveren, "The analysis of Latin american foreign policies: Theoretical perspectives", en: Heraldo Muñoz y Joseph Tulchin (comps.), *Entre la Autonomía y la Subordinación-Políticas Exteriores de los Países Latinoamericanos*, (Buenos Aires: GEL, 1984), pp. 1-19.

[2] Graham T. Allison, *La Esencia de la Decisión. Análisis Explicativo de la Crisis de los Misiles en Cuba*, (Buenos Aires: GEL, 1988), primera edición.

marcos conceptuales de los burócratas, de tal manera que la evaluación de los cursos alternativos no es exhaustiva. En segundo lugar, la labor de las organizaciones está enmarcada por ciertas rutinas.

Los líderes instalados en la cumbre de las organizaciones no constituyen un grupo monolítico, por el contrario, participan de los juegos de poder que subyacen a las jerarquías gubernamentales.

Nos parece necesario distinguir dos dimensiones en el proceso de toma de decisiones en política exterior. En primer lugar, está el proceso institucionalizado de acuerdo al cual se procesan e incorporan los intereses de los diversos actores sociales afectados de acuerdo a las modalidades establecidas en los canales del sistema, que se traducen finalmente en rutinas burocráticas. En segundo lugar, existen canales informales por intermedio de los cuales los actores sociales intentan influir en la agenda y el contenido de la política exterior. El aspecto visible de este último proceso se refleja en el debate público (fundamentalmente canalizado a través de los medios masivos de comunicación).

A priori, tres elementos influyen en el grado de participación de los actores no gubernamentales en el proceso de toma de decisiones: a) los supuestos implícitos de la política de cooperación, b) los recursos de poder de que disponen ciertos actores sociales y c) el tipo de régimen político. Es así como hasta mediados de la década del 70, los dirigentes nacionales y los técnicos de los esquemas de cooperación en América Latina actuaban de acuerdo al supuesto implícito de que una vez adoptadas las decisiones, los actores sociales participarían crecientemente. En relación al tercer punto, a medida que aumentan los niveles de contestación dentro de los sistemas políticos se abren mayores posibilidades que los actores sociales organicen la representación de sus intereses.

En los años 80, se observa un aumento de la transnacionalización del proceso de cooperación regional en el Sudeste asiático y América Latina. Este fenómeno se ha convertido en un prerequisito y en un factor que potencia y profundiza los esquemas de cooperación subregionales.[3]

En definitiva, entonces, el líder político que en última instancia adopta o sugiere la decisión no es un actor unitario sino que un jugador entre muchos otros, que actúa en función de las aspiraciones y valores organizacionales o particulares que representa en su calidad de actor político. En el contexto del tema que abordaremos, lo anterior es particularmente importante, puesto que nos lleva a plantear la hipótesis de

[3] Un ejemplo de la participación activa en el proceso de cooperación de la ASEAN es el informe sobre reforma de ASEAN del Grupo de los 14, integrado, junto al sector académico y político, por representantes de las cámaras nacionales de comercio.

que, en el terreno de la política de cooperación, la estructura jerarquizada y centralizada que comunmente se asocia al presidencialismo latinoamericano podría eventualmente ser más aparente que real. La influencia directa de los ejecutivos latinoamericanos alcanza su máxima influencia en la formulación de las líneas directrices del modelo de desarrollo, en aquellos momentos históricos en que se define y luego se redefinen estrategias de integración (fundación de ALALC, firma del Acuerdo de Cartagena y fundación de ALADI). Posteriormente, se observa la autonomización relativa de las burocracias (tanto nacionales como internacionales) en la gestión de las políticas de cooperación.

En el caso del Sudeste asiático, la formulación de la política de la ASEAN se da a través de la interacción entre las cancillerías y los jefes de gobierno. Debido a la naturaleza de la ASEAN de servir como marco de estabilidad y de paz en la región, la política de cooperación es parte de la agenda clásica de las cancillerías y de los ministerios de hacienda. Las agencias de desarrollo –que a su vez son altamente controladas por los centros políticos– tienen una relación intermitente con la estructura de la ASEAN, que hasta ahora posee un nivel de institucionalización poco avanzado e interviene de manera muy parcial en los asuntos que le interesan a estas agencias.[4]

Nuestro argumento latinoamericano está en la línea de las conclusiones contenidas en el artículo de Kenneth Coleman y Luis Quirós-Varela,[5] las que en términos generales apuntan a destacar el rol y la importancia de las burocracias públicas ligadas al manejo técnico de las políticas de desarrollo en la formulación e implementación de políticas en otros ámbitos relacionados. De acuerdo a estos actores, estas agencias estatales en áreas cruciales (planificación política, monetaria y fiscal, desarrollo industrial) tienden a invadir el ámbito de acción tradicional de otras instituciones, en particular el dominio de la política exterior. "Las negociaciones con gobiernos extranjeros y o agencias internacionales son frecuentemente conducidas directamente por las burocracias especializadas, con el ministerio de relaciones exteriores actuando meramente en calidad de observadores o supervisores."[6]

Estas agencias gubernamentales pueden ser en consecuencia conceptualizadas como actores colectivos que se transforman en competi-

[4] Véase Evamaria Berg, "Entwicklung und Stabilist. 'National' und 'Regional Resilience' als Entwicklungsformel im Sudostasien der ASEAN-Staaten", en: Peter Birle, Manfred Mols (comps.), *op. cit.*, 1991; David Irvine, "Making haste less slowly: ASEAN from 1975," en: Alison Broinowski (ed.), *Understanding ASEAN*, (Londres: Macmillan Press, 1982), pp. 37-69.

[5] Kenneth Coleman, Luis Quirós-Varela, "Determinants of Latin american foreign policies : Bureaucratic organizations and development strategies", en: Ferris y Lincoln, *op. cit.*, 1982, pp. 39-60.

[6] *Ibid.*, p. 44.

dores semiautónomos por cuotas de poder, y que desarrollan redes de influencias clientelistas con aliados domésticos y externos (en especial, para efectos de nuestro análisis, con organizaciones financieras internacionales y organismos de integración y cooperación regionales). Desde esta perspectiva, además, estas agencias públicas formuladoras de políticas de desarrollo actúan como "*brokers*" o intermediarios entre las élites políticas (en especial con la cúpula del sistema político), y los intereses sociales y económicos organizados y sus interlocutores externos (públicos y privados, internacionales y transnacionales).

El marco analítico expuesto nos permite evaluar adecuadamente los cambios experimentados por América Latina, tanto en el terreno político (apertura y liberalización) como en el ámbito de las concepciones y estrategias de desarrollo. En particular, estos elementos permiten avanzar la hipótesis de que hay en América Latina una significativa diferencia cualitativa entre el período que se inicia en la mitad de la década del 80 y la fase precedente. En efecto, como consecuencia directa de la crisis del endeudamiento externo, las bases estratégicas del modelo de desarrollo entraron en crisis, pero ello repercutió sobre todo en las modalidades de inserción externa de las economías de la región. En adelante, las clases dirigentes y las correspondientes tecnoburocracias debieron familiarizarse con modelos de organización y estilos de comportamiento fundados en la competitividad y la apertura a los mercados internacionales.

En relación directa con la importancia adquirida por el intercambio económico (en el corto plazo para financiar el servicio de la deuda externa y en el largo plazo como motor del desarrollo), también recuperan creciente vigencia las políticas de integración y cooperación económica. De este modo, planteamos en primer lugar, en calidad de hipótesis de este estudio que, aunque el cambio de régimen contribuye a las transformaciones analizadas, la variable explicativa más importante radica en el nuevo marco conceptual que guía las políticas de las agencias formuladoras de las políticas de desarrollo. Con todo, el cambio de régimen tiene una gravitación importante en el ámbito político-diplomático, al aumentar la capacidad de diálogo de los nuevos regímenes democráticos; pero, tal como este cambio suele frustrar sus objetivos si no va aparejado de reformas económicas internas y del sector externo, a la inversa la adopción de nuevas estrategias de desarrollo sin democratización termina por perder su necesaria sustentación política y por ende su legitimidad y viabilidad.

Vale al pena anotar que en varios de los procesos internos las políticas de desarrollo fueron formuladas por altos funcionarios y parte

de los equipos técnicos que pasaron de los regímenes autoritarios a los democráticos. Dentro del carácter a veces explícitamente "continuista" de las políticas, un factor común es la fundamentación en los principios de la economía política neoliberal.

Por cierto, en la práctica los procesos han sido más complejos, no lineales y no se prestan a los reduccionismos de corte ideológico. Con todo, es posible señalar, de modo esquemático, que en una primera fase los gobiernos democráticos intentaron vías que muestran rasgos populistas (Brasil, Bolivia y especialmente Perú) o soluciones heterodoxas (Argentina), procurando estructurar sus actuaciones externas a partir del objetivo del logro de soluciones políticas al problema de la deuda externa. A esta estrategia (cargada de "voluntarismo") pueden haber contribuido las necesidades políticas internas y los deseos de prestigio internacional de los gobiernos.

En una segunda fase, una vez que se comprobó que la posición de los interlocutores externos (gobiernos, banca privada y agencias multilaterales) era inflexible, y que la crisis empeoraba o por lo menos no cedía, se extiende progresivamente una concepción tradicional y ortodoxa, a consecuencia de lo cual los equipos técnicos identificados con ella aumentan su influencia en la agenda y la gestión. Al mismo tiempo, la conducción de los procesos de cooperación sube su perfil político, recuperando los presidentes mayores márgenes de liderazgo dentro del proceso, aunque sin salir del marco de las limitaciones anotadas en nuestras observaciones sobre política organizacional y burocrática. Esto último, la "presidencialización" de los esquemas de concertación , es una consecuencia de la importancia crítica que se atribuye a todo aquello que se relaciona con la inserción económica-política externa de los países latinoamericanos.[7]

En el Sudeste asiático, la variable cambio de régimen parece tener menos influencia en la política de cooperación regional que la noción de la estabilidad . En primer lugar, la búsqueda de la estabilidad política y de la paz dentro de la región a través de un *modus vivendi* con los grandes poderes regionales –como la Unión Soviética, China, los Estados Unidos y Japón– fue uno de los principales factores que motivaron la formación de la ASEAN en el año 1967; durante una época en la que la guerra de Vietnam experimentaba una alta internacionalización. La realización del

[7] La presidencialización se aprecia claramente en las "nuevas formas de cooperación" de los años 80 en Contadora, Grupo de Río y el Consenso de Cartagena, que se caracterizan por intensos procesos de comunicación directa entre los presidentes y funcionarios gubernamentales de alto nivel. Ver Luciano Tomassini (ed.), *Nuevas Formas de Concertación Regional en América Latina*, (Buenos Aires: RIAL, 1990).

concepto conocido como "*regional resilience*" es concebida como la condición *sine qua non* para el desarrollo de los Estados miembros de la comunidad.

En segundo lugar, la asociación pone énfasis en la estabilidad del Estado-nación, su identidad y viabilidad. Como países recién descolonizados –con la excepción de Tailandia que nunca fue colonia– el proceso de construcción del Estado-nación tuvo gran importancia. Los países percibieron las actividades de las guerrillas de inspiración comunista como una amenaza a la vulnerable integridad de los Estados. La lucha anticomunista durante el período de la "emergencia" en Malasia (1948-1960), en Indonesia a fines de los años 60 y durante los 70, y que aún persiste en Tailandia y Filipinas, costó la vida a millones de habitantes. La dificultad de mantener y aumentar el nivel de integración nacional en Indonesia sirve como justificación para el carácter autoritario del sistema político en ese país, en el cual los militares están estrechamente involucrados en política. Las fricciones étnicas en Malasia permiten al primer ministro Mahathir gobernar con estilo autoritario en el marco de un régimen semidemocrático. Se observa también en Singapur un régimen autoritario y altamente centralizado. Desde 1930, la monarquía de Tailandia es inestable, experimentando un círculo vicioso de sucesión de regímenes autoritarios con participación militar y de gobiernos civiles (a veces democráticos). El régimen autoritario de Ferdinando Marcos en Filipinas terminó con la instauración de un régimen democrático presidido por Corazón Aquino en 1986. A partir de ese período se observa una fuerte inestabilidad política, social y en consecuencia económica, asociada entre otros factores con las grandes diferencias en los niveles de desarrollo a través del país y de la sociedad y las deficiencias en las relaciones entre el poder civil y las fuerzas armadas.

La estabilidad impuesta en los países de ASEAN ha sido acompañada por una continuidad de las fuerzas en el poder, especialmente en Singapur, Indonesia y Malasia. Durante más de 20 años de existencia de la ASEAN, ningún país cambió drásticamente su orientación geopolítica, lo que resultó en un alto consenso en la agenda regional, incluyendo las estrategias de desarrollo. En todos los países la interdependencia del sistema internacional y de la economía mundial es aceptada como marco conceptual. El interés por atraer inversiones extranjeras para fomentar el desarrollo nacional es un segundo elemento importante de este consenso mínimo en las estrategias económicas por cuanto tiene relevancia para la cooperación económica regional.

Tanto en Asia como en América Latina, la estabilidad política ha sido un objetivo primordial, aunque muchas veces frustrado, de los

gobiernos. A largo plazo, la estabilidad es condición de la integridad del Estado-nación (seguridad nacional). Pero solamente en los países del Sudeste asiático, donde tiene preeminencia el objetivo de atracción de capitales extranjeros, se observa una estrecha vinculación entre las estrategias de inserción internacional y la estabilidad política. Este vínculo se establece en forma clara a fines de la década de los 60.

En América Latina, por el contrario, el marco conceptual impuesto por la estrategia de sustitución de importaciones y la meta de restringir y controlar la inversión de capitales extranjeros explican que sólo a fines de la década de los 80, cuando coinciden la democratización del continente con los cambios de estrategias de desarrollo -apertura al intercambio comercial y financiero-, la estabilidad política , y específicamente la estabilidad de la democracia, se concibe como un requisito indispensable para una inserción internacional exitosa y ésta como un apoyo esencial para el logro de los objetivos socio-políticos centrales de las democracias.

Régimen político y cooperación internacional.

La literatura sobre la influencia de los regímenes en los lineamientos de política exterior, y en particular en la cooperación e integración internacional, sugiere en líneas generales que el tipo de régimen político influye en las directrices diplomáticas, si bien todos los autores destacan la influencia de algunas variables intervinientes. Así por ejemplo, Dooner y Fernández, postulan que la dirección de la relación entre política exterior y régimen depende del efecto de una variable interviniente de orden interno: la ideología de las élites. Apartir de la constatación de que los procesos de integración son fundamentalmente elitarios, los autores distinguen entre élites democráticas y élites autoritarias. Cuando el proceso de integración está dirigido por élites democráticas, habría una mayor tendencia a alguna forma de integración política voluntaria. Si, por el contrario, la autoridad radica en grupos autoritarios, habría una mayor tendencia a reforzar las fronteras nacionales frente al mundo.[8] Subyacente a esta distinción estaría la naturaleza de la ideología que orienta las acciones de los grupos dirigentes : "el humanismo democrático hace más llano el camino hacia las formas de integración voluntaria". Esta hipótesis, sin embargo, es una proposición condicionada cuya veracidad depende también del análisis costo-beneficio de la integración.

Uno de los elementos centrales para la mencionada distinción entre élites autoritarias y democráticas parece ser la "doctrina de la seguridad nacional": la prioridad de los problemas atingentes a la seguridad nacio-

[8] Dooner y Fernández, *op. cit.*, p.10.

nal (la amenaza política interna y su correlato exterior), lleva a las autoridades a poner énfasis en símbolos nacionalistas y, frecuentemente, a provocar su aislamiento en los foros internacionales. Sin embargo, lo que es cierto en el plano político y (quizás) militar, no es necesariamente válido en el campo económico. La primera generación de los regímenes autoritarios se caracterizó, precisamente, por la estrategia de "profundización" del proceso de sustitución de importaciones. De acuerdo con esta versión, el énfasis en la seguridad nacional era compatible y aun afín con el desarrollo de estructuras productivas diversificadas que debían servir de base para el logro de una efectiva independencia nacional en el ámbito económico (Brasil, 1964; Argentina, 1966). En el caso de las naciones más pequeñas, como Ecuador y Perú, precisamente la integración económica (Grupo Andino) era el eje de la estrategia de "profundización de la sustitución de importaciones, en conformidad con las posturas político-económicas vigentes en la época en América Latina.

Otro argumento en favor de la relevancia del tipo de régimen en la formulación de la política exterior se refiere a las diferencias en la estructura del poder entre un régimen y otro y, por consiguiente, las diferencias sustantivas que se producirían en el plano de los mecanismos y procesos de toma de decisiones. Bajo regímenes autoritarios, donde por definición los niveles de participación no son masivos, la política exterior sería formulada a partir de bases conceptuales más claras y coherentes, su implementación estaría apoyada por una voluntad política más clara y decidida y en su fase de formulación y ejecución intervendrían menos presiones. El estudio del caso argentino realizado por Joseph Tulchin nos señala, no obstante, la importancia que tiene la estructura del poder en la coalición autoritaria, que puede ser diferente a la señalada. La Argentina del "proceso",[9] régimen autoritario en que la jerarquía agrupa a un ejecutivo colegiado en el cual está representada cada una de las ramas de la defensa, fue extremadamente permeable a las influencias de los grupos de presión, hasta el punto de desestabilizar la política neoliberal del ministro Martínez de Hoz. En el polo opuesto, en el Chile de Pinochet, el carácter extremadamente presidencial del régimen y la concentración de las funciones gubernamentales en el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas permitió alcanzar un grado de aislamiento de los agentes de decisión y de los técnicos que no tiene precedentes en la historia política moderna del país.[10]

[9] Véase Joseph Tulchin, "Regímenes autoritarios y política exterior: el caso de Argentina," en: Muñoz y Tulchin, *op. cit.*, pp. 360-377.

[10] Véase Manfred Wilhelmy, "Política, burocracia y diplomacia en Chile," en: Muñoz y Tulchin, *op. cit.*, 1984, pp. 61-88.

Una variable que merecería más atención es la naturaleza e intensidad de la crisis institucional que precede a la instauración del régimen autoritario: si fue meramente el resultado de una crisis focalizada de participación (Brasil) o por el contrario una crisis de régimen (Chile, y hasta cierto punto Uruguay). En la medida en que la crisis sea grave y afecte los cimientos del sistema político y social, aumentan las probabilidades de que con el cambio de régimen se produzca un reemplazo radical de las élites dirigentes, evento que favorecería la puesta en vigencia de nuevos conceptos y modelos de desarrollo. En este último caso, es altamente probable que se den claras repercusiones en las políticas de cooperación e integración.

En síntesis, el modelo de desarrollo compartido por las élites es la variable central que explica las continuidades y discontinuidades en las políticas de cooperación e integración; pero la variable tipo de régimen también contribuye a moldear estas políticas, tanto en asociación con las ideologías como condicionando diferentes tipos de procesos de toma de decisiones. Sin el propósito de elaborar un nuevo modelo que formalice la interacción de estas variables, sino tan sólo para organizar las observaciones que siguen a esta sección, estructuraremos los análisis de los casos nacionales en torno a algunas proposiciones que resumen nuestras perspectivas político-económicas acerca del marco de la toma de decisiones en materia de cooperación e integración.

a) La primera condición para que las diferentes élites nacionales puedan hacer lugar en cada país a la agenda de cooperación regional, y para que puedan sustentarla políticamente y evitar fluctuaciones muy bruscas en las posturas oficiales, es que prevalezcan condiciones de mínima estabilidad política interna. En la medida que los gobiernos deben cotidianamente temer que se llegue a situaciones propicias para los golpes de Estado y que los regímenes políticos se mantengan precariamente, disminuyen las capacidades propias para generar agendas exteriores que incluyan las políticas de cooperación e integración, para hacerse presente en el desarrollo de iniciativas, para discutir con cierta serenidad las propuestas de otros, negociarlas y eventualmente concretar determinados acuerdos.

Los sistemas políticos cuyas élites se encuentran profundamente desarticuladas y divididas carecen de bases de sustentación para fundar y desarrollar políticas exteriores estables y coherentes, tienden a quedar a la deriva en el ámbito diplomático y, por ende, pierden credibilidad ante sus interlocutores externos.

La instauración y fortalecimiento de formas políticas democráticas constituyen un nivel de institucionalización política que suele favorecer

el surgimiento y desarrollo de políticas de cooperación e integración. Sin embargo, también es posible, especialmente en el ámbito económico, que determinadas élites autoritarias determinen que la cooperación es funcional a sus intereses. En tal caso, podrán coexistir motivaciones cooperativas de contenido económico junto con orientaciones políticas inspiradas en criterios de seguridad nacional.

Obviamente, en la medida que exista un interés efectivo en lograr mayores niveles de legitimación y arraigo social de las políticas de cooperación e integración, ello requeriría que funcionen instituciones políticas democráticas fundadas en las correspondientes instancias de intermediación política.

b) En el nivel de los procesos de toma de decisiones, el desarrollo de las políticas de cooperación e integración depende del tipo de régimen político y del soporte técnico-burocrático de las políticas.

En general, los regímenes democráticos tienden a abrir y multiplicar los canales de influencia en las políticas de cooperación, aunque sin despojar a éstas de su carácter marcadamente elitario. No obstante, también en un contexto autoritario es posible que sobrevengan situaciones de vulnerabilidad a las presiones de grupos, siempre dentro de un marco general de exclusión de la participación política de la sociedad civil.

La influencia del soporte técnico-burocrático es consustancial con el crecimiento de las organizaciones gubernamentales, y se manifiesta a través de la ventaja de los altos funcionarios en la capacidad de formulación y ejecución de programas y propuestas de carácter regional, las que expresan en este plano las necesidades y proyectos de desarrollo de los gobiernos, a la vez que son funcionales para las respectivas posturas organizacionales y burocráticas (Graham Allison).

El progreso de las políticas de cooperación e integración más allá de lo meramente retórico, declarativo y programático, y la incorporación de contenidos concretos de índole económica, social y cultural, requieren la articulación de vinculaciones internas y externas a través de segmentos especializados en las Cancillerías, en los servicios públicos encargados de la gestión económica y en otras partes de las administraciones nacionales. En la medida que las sociedades son más permeables a las influencias transnacionales y que los gobiernos reconocen que su misma supervivencia en contextos externos adversos depende de las élites técnico-administrativas, el peso de éstas en los procesos de toma de decisiones tiende a aumentar. A pesar que cada fórmula o régimen político cuenta con ciertos niveles de apoyo burocrático especializado, es posible observar algunos casos de traspasos, tanto de personal como de políticas, entre

agencias de distintos orígenes, estilos y orientaciones que se asocian con el autoritarismo o con la democracia.

c) Lo anterior estaría señalando que, a pesar de la incidencia de los criterios ideológicos en el comportamiento de las élites, la tendencia predominante en el ámbito de las políticas de cooperación e integración es la adopción de posturas crecientemente pragmáticas. Ello aparece necesario en la medida que los gobiernos deben evitar el estancamiento de las iniciativas en el nivel de las declaraciones retóricas y de buenas intenciones, así como el riesgo de permanecer en posturas rígidas y confrontacionales que acaso responden a intereses ya muy debilitados, y requeridos en cambio a adoptar actitudes flexibles y negociadoras, orientadas al logro gradual de metas específicas de acercamiento, cooperación e integración.

En la próxima sección de este trabajo estudiamos los países de ASEAN y algunos casos latinoamericanos valiéndonos de los criterios de análisis recién enunciados. Consideraremos como aspectos relevantes de los procesos de toma de decisiones los marcos políticos nacionales tanto latinoamericanos como del Sudeste asiático, la adopción de diferentes estrategias de desarrollo, y las vinculaciones con los organismos regionales y subregionales de cooperación e integración.

3. Sistemas políticos y procesos de toma de decisiones.

Análisis comparativo en el área de ASEAN.

En términos de los aspectos señalados en la parte final de la sección 2, es posible afirmar que Indonesia, Malasia y Singapur se caracterizan por la estabilidad de los regímenes y los gobiernos, mientras que Tailandia y Filipinas muestran tendencias inestables. Segundo, en la mayoría de los países de ASEAN los canales burocráticos condicionan significativamente los procesos de adopción de decisiones . Tanto en Tailandia, país que ha sido caracterizado como un sistema político burocrático, como en Indonesia, Malasia y Singapur, la burocracia actúa como un contrapeso autoritario que limita las posibilidades de los grupos sociales y políticos que procuran ensanchar más allá de los criterios oficiales los cauces de participación en las decisiones públicas. Las fuertes tradiciones de verticalidad burocrática no han impedido, sin embargo, la proliferación en estos países de prácticas corruptas, con la notoria excepción del caso de Singapur. Este último contrasta, entre otros, con el caso filipino, donde la corrupción burocrática ha florecido en un contexto de politización,

hipertrofia e ineficiencia de la administración, que a diferencia del resto de los países de ASEAN no constituye un actor político con peso propio.

En toda el área de ASEAN los criterios que inspiran las decisiones sobre cooperación son marcadamente pragmáticos, aunque dentro de límites que no pueden pasarse por alto: en la práctica de la cooperación, la coincidencia en las orientaciones anticomunistas ha sido un importante factor de cohesión subregional. Por otra parte, es posible que este factor haya servido para contrarrestar la incidencia potencialmente negativa para ASEAN de las orientaciones nacionalistas de las élites de los países miembros.

El cuadro de factores básicos del marco de la toma de decisiones en los sistemas políticos de ASEAN se completa con las estrategias de desarrollo. En esta dimensión, Singapur se sitúa dentro del ámbito de los países pequeños que han completado la transición hacia la transnacionalización integral de sus economías, lo que considerando el importante nivel de desarrollo alcanzado por este país en la última década sitúa a la ciudad-Estado más cerca de las situaciones objetivas del Primer Mundo que de los países en desarrollo. Malasia y Tailandia compiten por ubicarse a corto plazo en la "liga" de los llamados "tigres" asiáticos, desarrollando dinámicas políticas de fomento de las inversiones en los sectores exportadores y buscando penetrar profundamente en los mercados del Norte mediante productos que incluyen proporciones crecientes de manufacturas; y con este propósito, los gobiernos asocian estrechamente a los respectivos sectores privados con las poderosas burocracias nacionales, aunque evitando los enfoques estatistas de las políticas de industrialización del pasado. En Indonesia, el gobierno procura "cambiar su rol desde una posición omnipotente y omnipresente a una posición que facilite un entorno económico competitivo",[11] tarea que en atención a la tradición de intervencionismo económico indonesio es muy compleja y de largo aliento. La situación en Filipinas es parecida, salvo en cuanto el avance hacia las reformas económicas se ha visto complicado en los últimos años por la inestabilidad de las condiciones políticas y la falta de un liderazgo efectivo del gobierno.

En Indonesia, Malasia y Singapur los gobiernos y los regímenes pueden exhibir trayectorias de estabilidad política a lo largo de toda la historia de ASEAN, pero hay diferencia en las bases nacionales de estabilidad política. En el caso de Indonesia, que tiene importancia especial debido al tamaño del país (aunque la diplomacia indonesia es prudente en el sentido de no articular pretensiones de liderato subregional), la

[11] Sjahrir, "The Indonesian economy facing the 1990s - structural transformation and economic deregulation", en: ISEAS, *Southeast Asian Affairs, 1990*, (Singapur: ISEAS, 1990), p. 131.

estabilización del sistema político es posterior a 1965, cuando los militares reprimieron con gran fuerza un intento de golpe revolucionario civil y de facciones militares de izquierda. En adelante, los pilares del sistema serían las fuerzas armadas conocidas por la sigla ABRI ("*Anggkatan Bersenjata Republik Indonesia*", o sea, Fuerzas Armadas de la República de Indonesia); su líder el general Suharto, instalado en la presidencia desde 1967 y su brazo político, un movimiento político propiciado por el gobierno, denominado GOLKAR ("*Golongkan Karya*", lo que significa Grupo Funcional), que se ha apoyado en buena medida en la burocracia estatal; y la ideología oficial llamada "*Pancasila*". Este credo político ha procurado legitimar el sistema político indonesio mediante un conjunto de prescripciones básicamente nacionalistas modernizantes y –en el ámbito religioso– pluralistas, en el sentido de no propiciar un Estado islámico(como el que demandan los grupos fundamentalistas), definición que ha permitido a las minorías cristianas ejercer una influencia pública de cierta gravitación. Por otra parte, es necesario subrayar que el contenido de la ideología "*Pancasila*" es suficientemente genérico y susceptible de interpretaciones cambiantes, por lo que puede afirmarse que ha constituido no sólo una guía sino ante todo una importante herramienta política de las élites gobernantes para legitimar el régimen, su conducción así como políticas específicas de diverso contenido.

Un aspecto clave de la estabilidad política indonesia bajo la vigencia del "Nuevo Orden" (el período post-Sukarno dominado por la figura del general Suharto) es el considerable peso que ha tenido –y que sigue teniendo– la burocracia estatal en los procesos de formulación y ejecución de las políticas. En el contexto del presidencialismo autoritario indonesio y de la participación política dirigida a través del sistema político-burocrático del GOLKAR, el sector militar es el *primus inter pares* de los diferentes segmentos burocráticos, mientras el general Suharto interviene desde el rol presidencial como árbitro supremo de los debates políticos al interior del régimen.

Oficialmente, el régimen subraya la formación de consensos amplios entre los sectores cuya participación política es promovida o tolerada por las autoridades. El estilo de toma de decisiones basado en debates prolongados con el fin de lograr consensos amplios sería, en términos de la ideología "*Pancasila*", una expresión de la cultura política indonesia que contrastaría –y sería, en el fondo, incompatible– con la preferencia occidental por la competencia entre propuestas políticas alternativas que conduce, en último término, a decisiones mayoritarias.[12]

[12] Ver Franz von Magnis-Suseno, *Neue Schwingen fur Garuda - Indonesien Zwischen Tradition und Moderne*, (Munich: Kindt-Verlag, 1989), cap. 5, secc. 4, pp. 146 y ss.

En realidad, la cultura a que se refiere la observación es la javanesa, ya que la isla de Java es políticamente dominante en la sociedad multiétnica y multireligiosa de Indonesia. Al interior de la cultura javanesa moderna, es crucial la división entre los elementos denominados "*abangan*" y "*santri*". El primero se caracteriza por el sincretismo religioso (mezclando elementos islámicos y preislámicos), por el predominio de actitudes abiertas y la disposición favorable a un Estado secular; en cambio, el elemento "*santri*" pretende transferir al mundo político las orientaciones islámicas y es, por tanto, más proclive a las demandas de los grupos fundamentalistas.

La mayoría de los dirigentes políticos indonesios son javaneses representantes de la orientación "*abangan*", sobre todo entre los militares, los cuales en su calidad de guardianes de la ideología "*Pancasila*" han impulsado –no sin dificultades y tensiones– sus orientaciones culturales a través del mundo político indonesio.[13]

Por cierto, en la práctica política los consensos oficialmente aceptados como resultados de los debates sociales difieren poco de las preferencias de las jerarquías encabezadas por el Presidente Suharto, aunque éste –de acuerdo con lo que normalmente acontece en los procesos de política organizacional y burocrática– no necesariamente controla cada segmento de la burocracia, dejando espacios para diversas manifestaciones de preferencias individuales y grupales.[14]

Estas observaciones sobre el estilo preferido de toma de decisiones tienen relevancia más allá del ámbito puramente interno de Indonesia, en la medida que la diplomacia de Jakarta ha abogado por la adopción de métodos similares en el seno de los órganos de ASEAN. De este modo, la Asociación tendría un carácter específicamente "asiático", adquiriría mayor fortaleza y consistencia,[15] y se distinguiría de otras entidades internacionales que experimentan las consecuencias negativas de las políticas de confrontación.

Un factor esencial de la enorme gravitación de la burocracia pública en los procesos de toma de decisiones en Indonesia ha sido la orientación marcadamente intervencionista de las estrategias de desarrollo seguidas en el período del "Nuevo Orden". Solamente en los últimos años el gobierno ha dado pasos importantes de desburocratización, desregula-

[13] Ver Leo Suryadinata, "Political contestation in Indonesia", en: Norma Mahmood y Zakaria Haji Ahmad (eds.), *Political Contestation - Case Studies from Asia*, (Singapur: Heinemann Asia, 1990), p. 16.

[14] Robert O. Tilman, *Southeast Asia and the Enemy Beyond – ASEAN Perceptions of External Threats*, (Boulder, Londres: Westview Press, 1987), pp. 38-39.

[15] Ver las observaciones sobre el concepto de "*resilience*" en nuestro trabajo anterior.

ción y privatización de actividades económicas. Existe un programa de privatización inmediata de más de 50 de las 213 empresas estatales. Según un estudio oficial reciente, la mayoría de estas empresas (121) están en malas condiciones productivas y/o financieras; 37 estarían en regulares condiciones; y sólo 60 se encontrarían sanas. A partir de 1988, se liberalizó la legislación bancaria, lo que ha estimulado el crecimiento del sector de servicios financieros. Desde 1989, el sector privado tiene acceso a la construcción de parques industriales, lo que facilita los proyectos de inversión extranjera e interna (especialmente de industrias de tamaño mediano), al ofrecer soluciones prácticas a los serios problemas de infraestructura que limitan la actividad manufacturera. También se ha avanzado en la liberalización del comercio exterior, reduciendo aranceles y barreras no arancelarias, con el fin de mejorar el potencial exportador del país.[16]

El ambicioso programa indonesio de reformas económicas es impulsado por la crecientemente influyente burocracia conocida como los "Tecnócratas". No obstante, en la práctica el poder de imponer reformas choca con obstáculos de carácter político. En la medida que el fortalecimiento del sector privado indonesio implica un aumento del poder económico de las élites empresariales locales de origen chino, el proceso tiende a contraponerse al deseo del gobierno de limitar la gravitación de las referidas minorías, eventualmente mediante la venta de parte de sus activos a otros grupos, incluyendo grupos laborales. Los "Tecnócratas" temen que de este modo se estarían dando señales equívocas a los inversionistas extranjeros, pero su oposición a la política de venta de acciones de los grandes conglomerados sólo puede canalizarse por las vías internas de la burocracia, de modo que su gravitación en el espacio de decisión del general Suharto es limitada.

Otro problema sensible es la participación de parientes y amistades del general Suharto en los nuevos negocios a que tiene acceso el sector privado. La influencia de los contactos familiares con el gobierno para asegurar los contratos más lucrativos es difícil de controlar bajo el régimen autoritario, constituyendo una importante barrera para la modernización de la economía y la disminución de las prerrogativas burocráticas.

En Malasia, la estabilización del sistema político se dio a partir de la supresión de los grupos revolucionarios comunistas en la guerra interna conocida como "*The Emergency*" (1948-1960). La clave de la

[16] Detalles en Sjahrir, *op. cit.* pp. 129-130; en: *Asia 1991* (ed.), *Far Eastern Economic Review*, pp. 129-131; y en Geoffrey Hainsworth, "Indonesia: on the road to privatization?", *Current History*, marzo 1990, pp. 121 y ss.

estabilidad política es la hegemonía étnica malaya sobre la minoría de origen chino (que es de alrededor de un tercio de la población total, mientras en Indonesia no pasa de un 2%). Dicha hegemonía se ha institucionalizado en el sistema político y se utiliza en forma explícita y sistemática para promover el poder y la prosperidad de los intereses malayos frente a los de la comunidad de origen chino, que históricamente ha sido dominante en la actividad económica. Aunque existe un grado significativo de cooptación de dirigentes de origen chino al sistema de dominación malaya, no se ha borrado una cierta percepción de dicha minoría como una "quinta columna", que podría amenazar la seguridad del país desde el interior debido a una supuesta adhesión a su país de origen por sobre su patria de adopción. Tal percepción se basa en el recuerdo del destacado rol de la minoría china en la guerra civil, en las imágenes de los cruentos enfrentamientos raciales de 1969,[17] y en las experiencias cotidianas de una sociedad que sigue profundamente dividida en grupos de diferentes culturas.

Bajo el imperio de la "Nueva Política Económica" (NEP) de 1971 a 1990, el gobierno malasio se propuso modificar sustancialmente los porcentajes de los "*bumiputras*" (malayos y otros nativos), de los chinos y de los extranjeros en el capital de las empresas que operan en el país, de modo de traducir la hegemonía política malaya en una mayor cuota de poder económico. La meta era aumentar el porcentaje "*bumiputra*" de 2,4 a 30%, de los "otros malasios" (léase, chinos) de 32,3 a 40%, y reducir los extranjeros de 63,3 a 30%. Se calcula que en 1990 los "*bumiputra*" llegaron al 20,3%, pero los chinos subieron al 46,2%, mientras los extranjeros bajaron al 25,1%; en otras palabras, si bien la población malaya registró un aumento muy notable en su participación en la propiedad de las empresas, los chinos controlan casi la mitad de los capitales, debido a que la proporción controlada por extranjeros declinó de manera pronunciada.[18] Por otra parte, si bien la población malaya hoy tiene niveles de ingreso sustancialmente más altos que en el pasado, el progreso alcanzado (una significativa reducción de la pobreza) se debería en mayor medida a las altas tasas de crecimiento económico de Malasia que a las políticas redistributivas de la NEP, que luego de 20 años de discriminación a favor de los malayos no ha logrado cerrar la considerable

[17] Los enfrentamientos se produjeron luego que en las elecciones de mayo de 1969, el gobierno obtuviera una amplia mayoría de asientos legislativos con el 48% de los sufragios, mientras la oposición quedó en minoría habiendo obtenido 52% de los sufragios. Norma Mahmood, "Political contestation in Malaysia", en: Mahmood y Haji Ahmad, *op. cit.*, p. 34; y Zakaria Haji Ahmad, "Stability, security and national development en Malaysia: an appraisal" en: Kusuma Snitwongse y Sukhumbhand Paribatra (eds.), *Durable Stability in Southeast Asia*, (Singapur: ISEAS, p. 124).

[18] *Far Eastern Economic Review*, 27 de junio 1991, p. 16.

brecha que existe entre los dos grupos. Los malasios de origen chino, en efecto, tienen ingresos que promedian un 60% por sobre los que perciben sus compatriotas étnicamente dominantes, a pesar que estos últimos han logrado incrementar sustancialmente su participación en los empleos más remunerativos (esto es, fuera del sector primario).[19]

Aunque los beneficios de la NEP para los malayos sean discutibles, es obvio que los grupos "*bumiputra*" aspiran a la continuación de la política de discriminación a su favor, mientras los demás sectores sociales tienden a oponerse a dicha política. Llegado el momento de preparar una nueva estrategia de desarrollo para la presente década, el gobierno malasio ha debido considerar estas realidades, pero ha debido también aquilatar la influencia del nuevo clima imperante en el sistema internacional, crecientemente inhóspito para las estrategias del nacionalismo económico (implícito en las metas de limitación de los niveles de inversión extranjera bajo la NEP) y fuertemente inclinado a enfatizar los criterios de logro y competitividad sobre las orientaciones redistributivas. En este contexto, la "Nueva Política de Desarrollo" (NDP) anunciada en junio de 1991 por Kuala Lumpur –cuya meta última es hacer de Malasia un país desarrollado hacia el año 2020– representa un viraje, al enfatizar el crecimiento, la apertura, la privatización y la eficiencia. Aunque la hegemonía política malaya no se cuestiona y las metas se mantienen como objetivo último, el nuevo énfasis del primer ministro Dr. Mahathir es que "ningún grupo étnico debería temer que tendría algo que perder. Malasia es un país rico en recursos y hay suficiente para que cada uno se beneficie del proceso de desarrollo."[20]

Un elemento central de la estabilidad del sistema malasio es la poderosa burocracia estatal, que administra en la práctica la hegemonía malaya bajo el liderato del primer ministro. La burocracia malasia, organizada en el período colonial según el modelo del "*Civil Service*" británico, bajo la denominación del "*Malaysian Civil Service*" (MCS), se beneficia de la tradición nacional de "gobierno fuerte", eficiente y severo, cuya continuación es según las autoridades, indispensable para el gobierno y la administración de un país en que se entrecruzan las divisiones político-ideológicas y partidistas con las de carácter étnico-social, todo ello en un contexto de dispersión territorial (Malasia peninsular e insular) y de la competencia entre lideratos políticos personales. En este

[19] Según H. Osman-Rani, "Malaysias's new economic policy - after 1990", ISEAS, *Southeast Asian Affairs 1990*, (Singapur: ISEAS 1990), p. 207; los "derechos especiales" concedidos a los malayos bajo la NEP no tuvieron importancia práctica para éstos debido a la persistencia de barreras geográficas, culturales, educacionales y administrativas, que limitan la movilidad social y económica en Malasia.

[20] *Far Eastern Economic Review*, 27 de junio 1991, p. 16.

contexto, la monarquía temporal y electiva (ejercida por uno de los nueve sultanes malayos reinantes, electo por sus pares) y la forma federativa del Estado tienen más que ver con la legitimación histórica del sistema político y con imperativos simbólicos y de unidad nacional que con las exigencias de control eficaz que preocupan a la burocracia.

Las herramientas de control político-administrativo a disposición de la burocracia malasia son formidables, incluyendo leyes de seguridad interna (ISA), de secretos oficiales y de control de los medios de comunicación. En 1987, el gobierno utilizó la ISA para ordenar el arresto administrativo (permitido por un plazo de hasta dos años) de más de un centenar de dirigentes opositores, con el fin de reprimir una disputa política que consideraba peligrosa para la estabilidad del régimen.[21] En mayo de 1990, el gobierno ha vuelto a invocar la ISA, esta vez para sofocar un supuesto movimiento separatista en el estado insular de Sabah.[22]

En la práctica, la discrecionalidad administrativa civil (los militares y la policía son básicamente obedientes) pone en la indefensión a los políticos de oposición y ejerce un efecto disuasivo en sus acciones, cuyo alcance resulta difícil precisar, siendo probablemente muy importante. Los medios de comunicación destacan ampliamente las bondades del gobierno, mientras los sectores de oposición reciben escasa atención, y en ningún caso pueden cuestionar los pilares del sistema de hegemonía malaya. En la práctica, los medios de comunicación política de la oposición tienden a limitarse a los canales menos masivos y menos modernos como carteles, panfletos y otros similares.

La firme posición del poder ejecutivo malasio se apoya además en una sólida mayoría de más de dos tercios en el Parlamento (127 de 180 asientos), renovada en los comicios de octubre de 1990 (la octava elección general en 34 años de vida independiente del país).

Al respecto, es necesario tener presente que el régimen imperante exhibe diversos rasgos esenciales en una democracia representativa, especialmente un sistema de partidos y procesos electorales competitivos que han sido considerados relativamente libres y honestos dentro de los márgenes de la competencia política permitida en el sistema de hegemonía oligárquica malaya. En atención a estas circunstancias se ha calificado al régimen como una "cuasidemocracia"[23] o, desde otro ángulo, un semi-

[21] Mahmood, *op. cit.*, p. 35; y *Far Eastern Economic Review*, 18 de julio 1991, p. 24.

[22] *Asia 1991*, p. 159. En julio de 1991, el gobierno dispuso la prórroga por dos años de la detención del Dr. Jeffrey Kitingan, hermano del primer ministro del estado de Sabah, por participación en los hechos. *The Straits Times*, 17 de julio de 1991.

[23] Zakaria Ahmad, "Malaysia: quasi-democracy in a divided society", en Seymour M. Lipset, Juan Linz y Larry Diamond (eds.), *Democracy in Developing Countries*, (Asia, Boulder, Co.: Lynne Rienner, 1988), Vol. 3.

autoritarismo. La clave del control del poder es la canalización de los procesos de intermediación política a través de una estructura de "Frente Nacional" ("*Barisan Nasional*", BN) o gran coalición multipartidista, que actualmente consta de diez partidos y cuyo núcleo hegemónico es la Unión Malaya (UMNO), conducida por el primer ministro (y ministro del interior) Dr. Datuk Seri Mahathir Mohamed.

Al interior del BN existen partidos malayos menores, separados de UMNO por divisiones regionales y conflictos entre figuras políticas individuales, así como un partido chino principal (la Asociación Malasia China, MCA) y colectividades diversas que en la práctica son entidades chinas de menor envergadura. La oposición también está casi completamente dividida según criterios étnicos, con cierta incidencia del elemento islámico y de orientaciones socialistas. Esta estructura altamente segmentada ha favorecido el liderato personal del Dr. Mahathir, quien ha tenido el control efectivo de la UMNO, su base de poder durante diez años a la cabeza del gobierno.

Una crisis interna de la UMNO en 1987-1988, constituyó el más crítico reto político que ha enfrentado el Dr. Mahathir. Hacemos referencia a este episodio porque su desarrollo marcó dos características adicionales que consideramos centrales en los procesos de toma de decisiones en Malasia: la fusión entre poder político y económico y la sumisión forzada de los tribunales de justicia. En el curso de la crisis de 1987-1988, producto de un serio desafío intrapartidista a la conducción de UMNO por el Dr. Mahathir (quien se había impuesto estrechamente en una elección interna que fue cuestionada por sus oponentes), una sentencia judicial provocó la disolución de la UMNO. El Dr. Mahathir, con el fin de reorganizar su base política, usó el poder oficial (en su calidad de ministro del interior) para legalizar la fundación de la "Nueva UMNO" (*UMNO Baru*), integrada sólo por sus partidarios. En los litigios judiciales subsiguientes, la *UMNO Baru* eventualmente se impuso sobre los dirigentes de la antigua UMNO y de esta manera logró el control de los vastos intereses económicos de la UMNO, que constituyen uno de los mayores conglomerados empresariales de Malasia. Para lograr tan espectacular victoria, sin embargo, el gobierno debió provocar en mayo de 1988 la destitución de seis de los nueve jueces de la Corte Suprema, incluyendo el *Lord President*, Tun Salleh Abas.[24]

De este modo, la hegemonía institucional del poder ejecutivo quedó asegurada frente a los demás poderes del Estado malasio, mientras a

[24] Diane K. Mauzy y R. S. Milne, "The Mahathir recovery in Malaysia", *Current History*, marzo 1990, p. 14.

nivel partidista operan eficientemente los instrumentos de control y cooptación política, estrechamente relacionados con los intereses económicos malayos favorecidos por la NEP y por la política de contratos del MCS, que no ha vacilado, por ejemplo, en adjudicar las más importantes obras públicas a empresas de lo que podríamos llamar el "grupo UMNO". Tan sólo a partir de 1990, el gobierno ha admitido –a través de su ministro de finanzas– la existencia de las vinculaciones entre UMNO y grandes empresas "*holding*" y productivas, que en el pasado han incurrido en grandes pérdidas, y que han recibido el pronto auxilio del sector público. Se trataría, en adelante, de terminar con tales situaciones y de enfatizar criterios de rentabilidad y buena administración de las empresas del "grupo UMNO."[25]

Las observaciones precedentes quedarían incompletas sin una referencia final a un factor crucial en los procesos de toma de decisiones en Malasia : el liderato político personal del Primer Ministro Mahathir, quien ha concentrado en sus manos la iniciativa política partidista y gubernamental por más de diez años. El Dr. Mahathir ha comprometido su enorme energía política y su voluntad de control del aparato público con un proyecto de modernización económica y desarrollo social conducido de manera centralizada y "vertical", rechazando como ajenas a la realidad malasia las críticas de quienes enjuician su gestión política por la ausencia de las garantías, derechos y equilibrios propios de las democracias occidentales. Combinando un cierto carisma personal con sus excepcionales dotes de conducción, Mahathir ha diseñado e implementado una estrategia de desarrollo que enfatiza el crecimiento rápido mediante la industrialización y la diversificación de las exportaciones. Esta estrategia ha situado a Malasia en la categoría de los "NIC", y el gobierno plantea como su objetivo de largo plazo acceder al reducido grupo de los países desarrollados.

Hasta comienzos de la década del 90, la estrategia malasia de buscar una "síntesis" entre el "activismo burocrático" de Mahathir y, por otra parte, las tendencias pluralistas generadas por los cambios socio-económicos propios de un país que crece aceleradamente ha sido exitosa en términos de estabilidad política, lo que sin duda ha favorecido la conducción de la política exterior dentro y fuera del área de ASEAN.[26] La pregunta hacia el futuro es si las nuevas y más prósperas generaciones malasias, tanto "*bumiputras*" como otros, se contentarán con vivir bajo

[25] Detalles en *Asia 1991*, p. 164.

[26] Sobre la "síntesis", ver Chai-Anan Samudavanija y S. Paribatra, "Development for security for development: prospects for durable stability en Southeast Asia", en: Kusuma Snitwongse y Sukhumbhand Paribatra (eds.), *op. cit.*, p. 15.

una "democracia guiada" o un "autoritarismo participativo" dirigido por un gobierno de estilo paternalista, o si, por el contrario, aspirarán a instaurar en Malasia un régimen más claramente democrático.

El tercer sistema político estable en ASEAN es el pequeño Estado insular de Singapur, separado de la Federación Malaya en 1965. Al igual que Malasia, Singapur ha basado su estabilidad interna en una institucionalidad formalmente democrática que opera en un contexto semiautoritario. También hay una similitud marcada entre los dos países en lo concerniente a la vocación modernizante de los dirigentes políticos. Esta vocación es particularmente intensa en el caso de Singapur, según se comentará más adelante.

Existen, por otra parte, importantes contrastes entre Singapur, Indonesia y Malasia. A diferencia de Indonesia, el régimen de gobierno de Singapur es de carácter civil, y –en contraste con ambos países– el gobierno fuerte no sólo es un elemento normativo aceptado en la cultura política, sino también una realidad práctica que se manifiesta a través de una burocracia intervencionista. El gobierno procura, sin embargo, que la burocracia se mantenga eficiente, honesta y racional y en general ha tenido éxito en ello. De este modo, en Singapur se ha evitado que el poder gubernamental, partidista y personal se manipule para propósitos como el enriquecimiento de los políticos y los funcionarios públicos, y que las actividades económicas de los agentes privados estén sometidas a dictados políticamente motivados. Una excepción serían algunos medios de comunicación que han sido críticos del régimen, como el periódico *The Asian Wall Street Journal*, que han sido blancos de diversas acciones de hostigamiento por las autoridades.

Una diferencia radical entre Singapur, Indonesia y Malasia es la hegemonía política china prevaleciente en la ciudad-Estado. Aunque el régimen una y otra vez enfatiza su interés en mantener un equilibrio entre los sectores étnicos chino, malayo, hindú y otros, se trata en la práctica de un sistema basado en la dominación económica y política de la población étnicamente china, que con un 76% de los habitantes no encuentra un contrapeso efectivo entre los malayos y las demás minorías étnicas. De hecho, el gobierno está políticamente comprometido con la mantención del predominio numérico chino, como lo demuestran los intentos oficiales de elevar las tasas de nupcialidad y natalidad entre los chinos (que son sensiblemente inferiores a las de las otras comunidades), así como de controlar severamente la inmigración no china e incentivar a los chinos, especialmente los más educados, a permanecer en el país y renunciar a eventuales proyectos de emigración.

La clave de la estabilidad política de Singapur reside en la hegemonía del Partido de Acción Popular ("*Peoples's Action Party*", PAP) bajo la conducción de su máximo dirigente, Lee Kuan Yew, que ha controlado los procesos políticos en la isla desde el período anterior a la separación de la Federación Malaya. En noviembre de 1990, se produjo el esperado retiro de Lee de su cargo de primer ministro, asumiendo Goh Chok Tong a la cabeza del gobierno y en la cartera de defensa. Lee continúa, sin embargo, como ministro "*senior*" sin cartera y, si bien no interfiere en el manejo cotidiano del gobierno, no es un misterio que la orientación de éste así como del PAP sigue respondiendo a su línea política, aunque Goh se empeñe en mostrar que no es un mero instrumento de Lee y se esfuerce en proyectar una imagen más "liberal".

Aunque existen decenas de partidos de oposición en Singapur, se trata de organizaciones débiles, divididas, y a veces discontinuas, que no están en condiciones de competir efectivamente con la organización del PAP. En las votaciones populares, el PAP históricamente obtiene entre 60 y 84% de los sufragios, con lo que gana prácticamente todos los asientos en el Parlamento. Además, el PAP controla una densa red de organizaciones comunitarias y se ha valido de diversos expedientes legales y políticos para impedir en la práctica el crecimiento de una oposición importante.[27]

El régimen de Singapur ha sido calificado de "autoritarismo electivo",[28] tanto por la hegemonía del PAP y el poder personal de Lee Kuan Yew como por la utilización de diversos instrumentos autoritarios de gobierno, que al igual que en el caso de Malasia incluyen una ley de seguridad interior (ISA) que permite el arresto de opositores por la vía administrativa. Es necesario destacar además la importancia del liderato personal, por cuanto la influencia de Lee Kuan Yew ha sido determinante en el desarrollo político de Singapur: no es una exageración calificar al máximo dirigente del PAP como el padre del Singapur contemporáneo. En esta perspectiva, no sorprende que los procesos de toma de decisiones políticas en la ciudad-Estado hayan seguido de cerca por más de tres décadas las preferencias de Lee, el arquitecto del sistema político de la ciudad-Estado.

No obstante, el "régimen autoritario electivo" de Singapur bajo el gobierno de Lee no constituyó la dictadura de un poder personalizado,[29] sino una especie de "despotismo ilustrado" de marcada orientación mo-

[27] Lee Boon Hiok, "Political contestation in Singapore", en N. Mahmood y Z. Haji Ahmad (eds.), *op. cit.*, pp. 55-59.

[28] *The Economist*, 29 de junio 1991.

[29] *Ibid.*

dernizante y tecnocrática, el cual, junto con imponer sus visiones de la sociedad moderna y civilizada a través de diversas combinaciones de medidas educativas y represivas, ha logrado identificar a la mayoría de la población con la imagen de una sociedad en constante progreso y desarrollo, que evoluciona desde el nivel de una sociedad "fuerte" y capaz de sobreponerse a condiciones económicas, sociales y políticas adversas, para llegar a ser una sociedad de elevado nivel cultural que aspira a la exelencia.[30]

Según Lee Kuan Yew, el estilo autoritario de liderato se hace necesario en una sociedad de tradición mayoritariamente confuciana, donde predominan hábitos de pasividad y expectativas de que la solución de los problemas corresponde al gobierno. Justificando su rol político, Lee argumenta que "si yo no tomara la iniciativa, nadie lo haría... ¿quién va a terminar con el hábito de la gente de fumar en lugares públicos?... el problema viene de la cultura... nadie dice 'formemos una liga antitabaco, tenemos derecho al aire limpio'. No. La gente espera que el gobierno actúe."[31]

Sin embargo, según Lee, en la medida que se desarrolla una sociedad industrial, en la sociedad hay más individuos racionales y educados, que son más productivos en la medida que participan en las decisiones que los afectan. De este modo, un sistema autoritario se vuelve ineficiente y se hace necesario "diseñar algún tipo de sistema representativo", que permitirá avanzar en el proceso de desarrollo económico y constituirá "el comienzo de una activa democracia en la base social". De este modo, Lee sostiene que es probable que en Asia surjan "formas de vida y maneras de hacer las cosas comparables con Occidente, aunque no necesariamente iguales". Pero no es posible saber si este desarrollo dará lugar a una democracia de estilo occidental en Singapur. Podría ocurrir que la democracia de tipo occidental no se establezca en Singapur. Según Lee, la democracia anglosajona fue viable "porque había una cierta cultura en el pueblo, una cierta tolerancia de los puntos de vista diferentes, y una cierta disposición a aceptar que si en un momento prevalece el punto de vista opuesto... (más adelante) yo podría ganar la mayoría". En cambio, "China siempre ha tenido un centro autocrático" que gobierna una población sumisa a través de un sistema de mandarines que esperan y obtienen un acatamiento incondicional de sus disposiciones.[32]

---

[30] Chong Li Chong "Durable stability with prosperity and legitimacy: perceptual leadership in Singapore", en: *Durable Stability, op. cit.*, pp. 174 y ss.

[31] Entrevista publicada en *The Economist*, 29 de junio de 1991.

[32] *Ibid.*

Con todo, el escepticismo de Lee acerca de las perspectivas de la democracia y el éxito resonante del "despotismo ilustrado" ejercido a través de la burocracia pública y el aparato de control político del PAP, no han inmovilizado el cambio político en Singapur. Más de dos tercios de los actuales parlamentarios del PAP han ingresado al Parlamento en la última década, lo que ha evitado la formación de una gerontocracia. En la medida que la estrategia de apertura económica y de industrialización basada en tecnología avanzada está dando sus frutos, las nuevas generaciones se vuelven más exigentes y menos sumisas al estilo "vertical" del gobierno, y la sociedad tendería a perder su cohesión –tradicionalmente alta– y a hacerse menos manejable.[33]

El gobierno no ha ignorado estas tendencias, y el retiro de Lee del cargo de primer ministro ha estado dirigido, entre otros fines, a facilitar la transición a un estilo de liderato más flexible que dé más importancia a los procesos consultivos y participativos, y que tome en consideración algunas reacciones populares ante las medidas de gobierno.[34]

En contraste con los casos de Indonesia, Malasia y Singapur, la trayectoria reciente de los sistemas políticos de Filipinas y Tailandia se caracteriza por la tendencia a la inestabilidad.

En ambos países, los procesos de urbanización, los avances en los niveles de educación y los fuertes desequilibrios en las respectivas estructuras económicas han erosionado significativamente las sociedades tradicionales, destruyendo parcialmente las antiguas relaciones de clientelismo político, sin que las estructuras partidistas y de grupos de interés –generalmente poco consolidadas y de breve historia– lograran canalizar de manera consistente las crecientes demandas dirigidas a los gobiernos.

En este contexto, las fuerzas armadas de los dos países han tenido pocas inhibiciones para romper los moldes del profesionalismo militar e incursionar abiertamente en la actividad política, aduciendo para ello diversas racionalizaciones como la necesidad de salvaguardar la supervivencia y cohesión del Estado, víctima de la corrupción y las ambiciones de los políticos, y la falta de proyectos de desarrollo a nivel de la sociedad civil. Entre 1932 y 1988, "Tailandia tuvo 13 constituciones, 15 elecciones generales, 16 golpes de Estado (de los cuales 9 fueron exitosos), y 47 gabinetes. Han habido 17 primeros ministros, de los cuales 7 han sido militares activos o en retiro y 10 civiles ... los militares estuvieron en el

[33] Garry Rodan "Singapore: continuity in change as the new guard's agenda become clearer", en: ISEAS (ed.), *Southeast Asian Affairs 1990*, pp. 295-300.

[34] A este último propósito está dirigida una nueva entidad administrativa del gobierno denominada "Unidad de Retroalimentación", Rodan, *op. cit.*, p. 295.

poder por un total de 46 años mientras sus contrapartes civiles estuvieron en sus cargos por un lapso total de sólo 11 años. Además, algunos primeros ministros fueron simplemente pantallas para los militares."[35] Al escribir estas líneas, los tailandeses se esfuerzan una vez más en elaborar una nueva carta constitucional, que permitiría regresar en 1992 a un régimen democrático.

La hegemonía política indisputada de los militares tailandeses llegó a su término en los años 70. En 1973, un alzamiento popular encabezado por grupos estudiantiles puso fin a la dictadura de un triunvirato militar. Desde esa época ha tenido lugar una considerable apertura de los procesos políticos, la que no ha sido suficiente, sin embargo, para provocar una transición de orientación democrática de efecto duradero. Las causas de esta situación son variadas: el sistema de partidos es débil y proclive a una extrema proliferación de colectividades que generalmente no pasan de ser instrumentos de actores individuales que buscan acceder al poder; el sistema electoral adolece de falta de legitimidad y se basa en la práctica casi universal del cohecho; los grupos de interés, si bien se han desarrollado, son mirados con desconfianza por la poderosa burocracia pública, que conserva considerables prerrogativas de mando en una sociedad donde la deferencia a los poderes establecidos sigue siendo un elemento central de la cultura política. Por último, el poder de los militares es todavía formidable en la medida que las organizaciones castrenses no han sido sometidas en la práctica a las autoridades civiles, cuando éstas han tenido la oportunidad de gobernar.

En la década de 1980, hubo un aparente progreso en dirección a una estabilización política potencialmente democrática. En agosto de 1988, el general Prem Tinsulanonda, quien venía dirigiendo el gobierno desde comienzos de 1980, declinó aceptar la oferta de los principales partidos triunfantes en las últimas elecciones generales, y cedió a las crecientes demandas de instalación de un régimen democrático. El nuevo gobierno fue encabezado por el Primer Ministro Chatichai Choonhavan, un político pragmático de estilo un tanto populista que lideraba el partido *Chart Thai*. Pero Chatichai –cuya frase preferida para esquivar los asuntos conflictivos era "no hay problema"– no lograría sobrevivir largo tiempo en el difícil clima de maniobras e intrigas político-militares de Bangkok. Aunque su gobierno estuvo al frente del país durante uno de los períodos más dinámicos de crecimiento económico, proliferaron las acusaciones de corrupción y se multiplicaron las tensiones con los altos

[35] Chai-Anan Samudavanija y Sukhumbhand Paribatra, "Political contestation in Thailand", en: *Political Contestation*, *op. cit.*, p. 71.

mandos militares, que no habían abandonado sus tradicionales ambiciones políticas.[36]

En febrero de 1991, Tailandia recayó en el autoritarismo militar, como consecuencia del golpe de Estado que derribó al gobierno de Chatichai, recibiendo prontamente la aprobación del rey Bhumibol Adulyadej (Rama IX). Los militares, encabezados por el general Suchinda Kraprayoon, establecieron una junta o Consejo de Pacificación Nacional, que se define como un gobierno de administración que convocaría a elecciones a realizarse en los primeros meses de 1992. Suchinda niega tener ambiciones personales y, según los observadores, ha organizado un gobierno de orientación tecnocrática. No obstante, en el curso del año 1991, el "hombre fuerte" de Bangkok se dedicó a copar los cargos públicos de mayor importancia con integrantes de su curso militar (la clase 5 de la Academia militar tailandesa, formado por oficiales graduados en 1950), el que tiene una organización que va más allá de los usos y requerimientos de la camaradería castrense (incluyendo, aparentemente, intereses económicos, lo que corroboraría la conexión estrecha entre carreras militares y de negocios en Tailandia). Al asumir el poder con métodos autoritarios luego de las elecciones de abril de 1992, Suchinda demostró que nunca había tenido verdadero interés en permitir el acceso a poder de sus rivales por la vía democrática. No obstante, Suchinda no contaba con la amplia resistencia que despertaría su acción, y subestimó la condena a la violenta represión que sufrirían los manifestantes de la oposición democrática.[37]

En Filipinas, los Estados Unidos, al dar lugar al proceso de independencia del país, favorecieron el establecimiento de un régimen democrático. Sin embargo, en la práctica éste se limitó a institucionalizar el poder de la oligarquía tradicional de Manila y las provincias del archipiélago. La adopción del sistema presidencialista según el modelo estadounidense se combinó con las prácticas del clientelismo oligárquico filipino, lo que impidió la consolidación de una burocracia profesional y mantuvo en cambio la administración pública como una fuente de prebendas disponibles para los amigos del gobierno de turno. Por otra parte, el proceso político filipino siempre ha girado más en torno a personalidades, familias, camarillas y grupos de poder económico-político (en muchos casos basados en las provincias), que en torno a partidos representativos de posturas y corrientes políticas y programáticas definidas a

[36] Ver Chai-Anan Samudavanija y Sukhumbaud Paribatra, "In search of balance: Prospects for stability in Thailand during the post-CPT era", en: *Durable Stability, op. cit.*, pp. 194-195.

[37] Ver detalles en *Asia 1991*, pp. 228-229 y *Far Eastern Economic Review*, 18 de julio y 1 de agosto de 1991.

nivel nacional. Todo esto ha limitado las perspectivas de consolidación democrática del país.

En este contexto, la política filipina se ha caracterizado por el predominio de estilos marcadamente retóricos en la forma, que no han sido obstáculo para la adopción de criterios extremadamente pragmáticos (no pocas veces oportunistas) a la hora de la toma de decisiones. De este modo, la incoherencia y falta de consistencia de las posiciones de los actores políticos surge como un factor clave de inestabilidad en el Estado insular.

La investigadora filipina Carolina G. Hernández reconoce la importancia de este elemento de inestabilidad –al cual volveremos– y agrega otros dos: la insurgencia armada, tanto de los rebeldes "moros" (musulmanes) como de los comunistas, y la crisis económica de la década pasada.[38] Cabe señalar, en primer lugar, que el problema de la insurgencia armada se circunscribe cada vez más a la guerrilla comunista, por cuanto el secular conflicto planteado por el secesionismo regional musulmán ha disminuido en extensión e intensidad, al punto que se estima que podría considerarse un problema superado. En cambio, sigue siendo peligrosa y desestabilizadora la acción insurgente del "*New People's Army*" (NPA), brazo armado del comunismo filipino, que en la década pasada llegó a contar con una fuerza militar considerable, gozó de cierto apoyo en algunos sectores de la población rural (a lo que contribuyeron los abusos del Ejército, de la policía y de fuerzas paramilitares del gobierno frente a la población civil), y llegó a ejercer un control político y económico *de facto* en diversas localidades en provincias.[39]

Bajo el gobierno democrático de la Presidenta Aquino, el NPA logró inicialmente acelerar sus acciones, pero en los últimos tres años el balance de fuerzas ha favorecido progresivamente al gobierno, sin que los rebeldes lograran compensar sus pérdidas en las áreas rurales mediante mayores niveles de confrontación urbana. El NPA también ha cometido serios errores políticos, entre ellos apoyar la represión del gobierno chino en Beijing (Plaza Tian An Men) en 1990, y solidarizar con la política belicista del Presidente iraquí Saddam Hussein. Con todo, la política oficial de contrainsurgencia no es todavía victoriosa. Prevalece un déficit de acciones civiles de pacificación en los territorios que el gobierno ha recuperado, y se estima casi imposible que el gobierno pueda lograr una

[38] Carolina G. Hernández, "Towards creating a more stable Philippines", en: *Durable Stability*, *op. cit.*, p. 138.

[39] *Ibid.*, pp. 139-140.

victoria decisiva sobre el NPA antes del término de su período en junio de 1992.[40]

El segundo factor de inestabilidad, la crisis económica de la última década, marca una diferencia considerable entre el caso filipino y el resto del área de ASEAN. La tasa media anual de crecimiento del PGB (1985-89) fue del 2,8%, la más baja en ASEAN, mientras el crecimiento demográfico filipino (2,6 % anual) es el más alto de la subregión.[41] De este modo, contrastando con lo que se observa en otros países de la subregión, las presiones sociales y políticas de tendencia inestable propias de un país en proceso de cambio no han podido equilibrarse a través de un aumento en los niveles generales de bienestar. Por el contrario, especialmente entre los filipinos jóvenes ha prevalecido un clima de expectativas frustradas, que ha contribuido a la emigración de centenares de miles de trabajadores y profesionales, y a la alienación política de quienes han permanecido en el país. Las remesas de divisas de los trabajadores migrantes constituyen una de las principales fuentes de ingresos filipinos del exterior, lo que mantiene un elevado grado de dependencia de Manila de los altibajos en las condiciones económicas prevalecientes en diversas regiones del mundo.[42]

El manejo personalista de la economía bajo la dictadura de Ferdinando Marcos contribuyó a que Filipinas no se uniera en la década del 80 a la fuerte orientación exportadora que se impuso en ASEAN. La ausencia de reformas económicas, el apego a la tradición proteccionista y de privilegios monopólicos, la ineficiencia de la burocracia y los criterios irracionales del gobierno (por ejemplo, el énfasis en grandes proyectos turísticos de dudosa rentabilidad, controlados por amigos del matrimonio Ferdinando-Imelda Marcos), tuvo por efecto la supervivencia de estructuras económicas atrasadas, la falta de crecimiento de la demanda interna al mantenerse una distribución altamente regresiva del ingreso y el surgimiento de serios problemas de desinversión, fuga de capitales (la propia familia gobernante se especializó en la compra de activos en el exterior mediante fondos tomados del tesoro público), y deuda externa.

Sin embargo, a partir de 1988 comienza a observarse una leve recuperación de la economía; pero solamente desde 1990, con la renuncia del Ministro de Comercio e Industria José Concepción (un ardiente defensor del proteccionismo) se abre paso la introducción de reformas

[40] Mayores detalles en *Far Eastern Economic Review*, 13 de junio de 1991.

[41] Fuente: *Asia 1991*, "Regional Performance Figures".

[42] Esta dependencia se manifestó agudamente en el primer trimestre de 1991, cuando la guerra del Golfo Pérsico amenazó con desplazar del Medio Oriente a grandes contingentes de trabajadores filipinos.

económicas tendientes a estructurar las bases de una economía más abierta y competitiva.[43] No obstante, en la medida que tales reformas necesariamente imponen sacrificios a sectores importantes de la población, su implementación (que no puede considerarse asegurada) ha de agudizar las tensiones políticas antes que se pueda contar –en el mediano plazo– con sus efectos positivos para la estabilidad del país.

El tercer factor de inestabilidad en Filipinas deriva del agudo contraste que prevalece en la historia de vida independiente del país entre las instituciones políticas formales y las prácticas políticas (muchas veces violentas y/o corruptas), del legado autoritario y conspirativo de la dictadura de Marcos, y de la composición inorgánica de la coalición que apoya al gobierno de Corazón Aquino. Más allá del propósito común de la oposición al gobierno autoritario de Ferdinando Marcos de lograr la salida del dictador, no había a mediados de la década pasada, un programa de gobierno ni un liderato democrático reconocido y experimentado. El gobierno de la Presidenta Aquino ha carecido de una base partidista cohesionada, se ha debatido en las constantes luchas entre facciones y personalidades que caracterizan la política filipina, y no ha logrado aquietar primero, y luego desmovilizar efectivamente, a diversos sectores militares proclives a las aventuras golpistas, que han llegado a contar con la participación de colaboradores directos de la mandataria. Entre febrero de 1986 y el fallido golpe militar de diciembre de 1989, se registraron siete conspiraciones o intentos golpistas protagonizados por adherentes a Ferdinando Marcos, por oficiales críticos de la falta de conducción política de la señora Aquino (principalmente agrupados en el denominado Movimiento de Reforma de las Fuerzas Armadas, RAM), o por una combinación de ambos.

En atención a que, como señala un importante documento oficial, "el fenómeno de la intervención militar en política ha sido firmemente establecido en Filipinas",[44] no sorprenden las observaciones de los analistas que advierten que el gobierno se dedica más a buscar formas de sobrevivir y terminar su período que a formular y ejecutar políticas coherentes de desarrollo.[45] El problema ha sido más grave en la medida que las conspiraciones han involucrado a personeros en cargos oficiales claves, como el ex-Ministro de Defensa (después senador) Juan Ponce

[43] Ver el informe especial sobre Filipinas en *Far Eastern Economic Review*, 13 de junio de 1991.

[44] "The Final Report of the Fact-Finding Commission" (pursuant to R.A.N. Nº 6832), Manila, Bookmark, p. 202.

[45] John Laurence Avila, "A gathering crisis in the Philippines", en: *Southeast Asian Affairs 1990*, *op. cit.*, pp. 262-263.

Enrile y el Vicepresidente Salvador Laurel,[46] quienes en el transcurso de la última crisis golpista "se turnaron en atacar al gobierno sitiado y de este modo contribuyeron a la inestabilidad de la situación. (Sus declaraciones) sonaban como si la Presidenta Aquino, y no los rebeldes, estuvieran infringiendo la ley."[47]

Con todo, no debería el potencial estabilizador de mediano plazo que podría tener en la política del archipiélago la probable conjunción de diversas tendencias y eventos favorables hacia el término del mandato presidencial por vía de elecciones que reflejarían la voluntad del electorado de desechar las alternativas políticas asociadas con la dictadura de Ferdinand Marcos y de lograr cierta continuidad en la conducción del gobierno: la continuación de la recuperación y de las reformas básicas de la economía; y un mayor avance en la lucha contra los rebeldes comunistas del NPA, recientemente aislados del exterior y sin apoyo interno significativo.

En la medida que durante la administración del Presidente Fidel Ramos prevalezcan escenarios políticos que combinen lo sustancial de estos elementos, el sistema político filipino estaría realizando progresos importantes en su lucha por convertirse en una democracia estable. Aunque el camino hacia ese objetivo seguirá siendo largo y difícil, el progreso en dicha dirección repercutiría positivamente en la posición de Manila en el marco de ASEAN, donde este país aparece hasta hoy como el eslabón más débil en la cadena de la cooperación regional, desarrollando una política exterior de corte retórico que contrasta con el pragmatismo de sus socios, y que por mucho tiempo se concentró casi exclusivamente en el tema de las bases militares de Estados Unidos en territorio filipino. La obsesión filipina con este tema –crucial para la autopercepción internacional de Manila– limitó seriamente los horizontes de la diplomacia del gobierno de la Presidenta Aquino. Su sucesor podría definir un nuevo perfil externo de Manila, especialmente en el área de ASEAN.

Concluimos la presente sección retomando el motivo de nuestro interés en el análisis comparativo que hemos esbozado: caracterizar el marco político en que se desenvuelven los procesos de toma de decisiones de los actores nacionales en la ASEAN.

Nuestro recorrido por el área nos ha permitido destacar los rasgos centrales de tres sistemas autoritarios o semiautoritarios estables (Indonesia, Malasia y Singapur), así como de dos sistemas en los que se suceden

[46] Stanley Karnow, *In Our Image -América's Empire in the Philippines*, Manila, p. 424.
[47] *The Final Report*, p. 507.

períodos autoritarios y de tendencia democrática, y que por consiguiente consideramos inestables (Tailandia y Filipinas), aún cuando es posible sostener que, aparte de significativas diferencias nacionales, en estos países hay factores de continuidad a nivel de las estructuras sociales que limitan el alcance de los cambios políticos. En el caso indonesio, la estabilización del sistema político coincide aproximadamente con el período de vigencia de ASEAN, mientras en Malasia y Singapur este proceso antecede a la institucionalización de la cooperación subregional.

El funcionamiento de instituciones representativas dentro de determinadas condiciones restrictivas (hegemonía malaya en Malasia, hegemonía china y liderato de Lee Kuan Yew en Singapur) y el rol determinante del aparato militar-burocrático en Indonesia han moldeado los procesos de toma de decisiones de política exterior y específicamente de cooperación en el seno de ASEAN, reforzando la gravitación de los canales burocráticos, aunque dejando espacios para los actores privados y transnacionales que no amenazan las bases de los sistemas de control político en cada país.

En Tailandia, las diferencias entre personalidades, facciones y grupos políticos que se suceden en el poder de manera irregular apenas tocan los intereses involucrados en la política subregional, que se sitúan en la esfera de las materias político-estratégicas antes que en el ámbito económico. De este modo, los cambios de régimen tienen poco efecto en las políticas hacia los socios partícipes en ASEAN, cuyo control permanece en manos de actores burocráticos que por lo general se adaptan a los vaivenes de la política interna. En cambio, el proceso político filipino se caracteriza por la caída del régimen autoritario y su reemplazo por una precaria democracia que lucha por sobrevivir en medio de circunstancias políticas y económicas adversas. Este difícil cuadro de condiciones políticas debería reflejarse en el comportamiento de Manila en los asuntos de ASEAN, pero en la práctica su efecto se desdibuja debido a la escasa prioridad de la subregión para Filipinas, cuyas relaciones exteriores se concentran en una preocupación básica: las relaciones con Estados Unidos.

Por último, nuestro estudio de ASEAN muestra un predominio de las estrategias de desarrollo de carácter intervencionista, que gradualmente cede lugar a posiciones de mayor apertura, privatización y desregulación. En la medida que estas tendencias se abren paso, los procesos de toma de decisiones en los temas económicos incluyen proporciones crecientes de influjos de tipo transnacional. Las resistencias nacionales a la apertura efectiva de los procesos políticos impide, sin embargo, que los procesos de toma de decisiones en ASEAN lleguen a considerar temas

como la promoción y defensa de los derechos humanos y la democracia representativa. Algunos actores externos, como la Comunidad Europea, ya están planteando la inclusión de tales asuntos en la agenda interregional. Las reacciones en ASEAN son, naturalmente, negativas. En este sentido, el regionalismo del Sudeste asiático exhibe un significativo contraste con las prácticas latinoamericanas, en las cuales este tipo de problema ocupa un lugar de importancia central.

4. Régimen político y cooperación regional: análisis comparativo en el área de América Latina.

Breve reseña teórica y epistemológica.

En la década de los 70 y los 80 los estudios sobre América Latina centraron su atención en el nuevo autoritarismo latinoamericano, las fuerzas armadas y la transición democrática, reflejando la turbulenta realidad política del continente.

Bajo los regímenes autoritarios, el Estado pasó a ser uno de los ejes privilegiados en el estudio de las formas de dominación política ejercidas en América Latina. Aunque el Estado latinoamericano fuese ya reconocido como actor gravitante de un sistema neocorporativo de raíces hispánicas, éste sólo ocupó un lugar destacado en las ciencias políticas, curiosamente, bajo la influencia de un modelo neoliberal de desarrollo económico que contrajo las actividades reguladoras del sector público en la esfera económica.

El marco analítico empleado por los especialistas fue, por supuesto, fiel reflejo de la pluralidad de enfoques existentes, pero es indiscutible el hecho de que el debate estuvo centrado en la articulación arquetípica de las relaciones de autoridad bajo un régimen autoritario y el contenido de las políticas formuladas desde el poder. Los Estados burocrático autoritarios tuvieron al menos la virtud, entonces, de rescatar la dimensión específicamente política de la historia latinoamericana contemporánea.

En los círculos académicos norteamericanos, con anterioridad a la "segunda ola" de Estados autoritarios en el Cono Sur (1973-76), predominaba un enfoque fuertemente teñido por la teoría de la modernización. Estuvieron en boga, en especial, las interpretaciones de los conceptos sistémicos originados en el trabajo pionero de Talcott Parsons que realizaran autores tales como Gabriel Almond, Samuel H. Hunting-

ton, Sidney Verba, Lucian Pye y Martin Seymour Lipset, entre otros.[48] Variables propias de las esfera social (latifundio, oligarquía, urbanización e industrialización) o cultural (valores tradicionales hegemónicos y valores modernos emergentes) explicaban los traumas políticos latinoamericanos y la imposibilidad del régimen democrático en el continente. En medio del auge del funcionalismo, estos autores centraron sus estudios en las precondiciones, sociales, económicas o culturales, que facilitarían o bien impedirían la instauración de un régimen democrático.[49]

Las diversas vertientes del análisis marxista, escuela hegemónica en la intelectualidad latinoamericana y europea, también destacaban el rol ejercido por variables de orden socio-económico. La más original de las proposiciones teóricas latinoamericanas, el dependentismo de Cardoso y Faletto, adscribía la imposibilidad de la revolución capitalista en América Latina al carácter tardío del desarrollo de un polo capitalista en el continente.[50] La lectura más ortodoxa, comúnmente el discurso oficial de los partidos comunistas latinoamericanos, destacaba precisamente la necesidad histórica de la revolución burguesa en América Latina para despejarle el camino a la revolución socialista.

Volviendo a los Estados Unidos, al inicio de los regímenes burocrático autoritarios, tanto la tardía lectura de la teoría de la dependencia (versión latinoamericana de Cardoso y Faletto) como la obra pionera de Guillermo O'Donnell sobre estos regímenes,[51] estimularon un análisis más sofisticado de la especificidad de la política en América Latina. Se impuso la relectura de un artículo de Dankwart Rustow[52] que había

---

[48] Mencionemos, en una apretada síntesis a Gabriel Almond y Bingham Powell, *Política Comparada*, (Buenos Aires: Paidós, 1972); Gabriel Almond, "A Functional Approach to Comparative Politics," en: G. Almond y J. Coleman, *The Politics of Developing Areas*; Talcott Parsons, "The Political Aspect of Social Structure and Process," en: David Easton (ed.), *Varieties of Political Theory*, (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1966), pp. 71-112; David Easton, *A Framework for Political Analysis*, (New Jersey: Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1965;) y el excelente artículo de Robert Dahl, "El Método Conductista en Ciencia Política," *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, Nº134, 1964.

[49] La excepción fue Samuel Huntington y su análisis institucionalista en *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*, (Buenos Aires: Paidos, 1972). Un buen análisis representativo de este enfoque es el de Seymour Martin Lipset en "Elites, Educación y Función Empresarial en América Latina", en: M. S. Lipset y A. Solari (eds.), *Elites y Desarrollo en América Latina*, (Buenos Aires: Paidos, 1971).

[50] Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, *Dependencia y Desarrollo*, (México: Editorial Siglo XXI, 1969). Ver J. Samuel Valenzuela y Arturo Valenzuela, "Modernization and Dependency: Alternative Perspectives in the Study of Latin American Underdevelopment," *Comparative Politics*, 10:4, julio 1978, pp. 535-558; y Fernando Henrique Cardoso "Associated-Dependent Development: Theoretical and Practical Implications," en: Alfred Stepan (ed.), *Authoritarian Brazil; Origins, Politics and Future*, (New Haven: Yale University Press, 1973).

[51] Guillermo O'Donnell, *Modernización y Autoritarismo*, (Buenos Aires: Editorial Paidos, 1972).

[52] Dankwart Rustow, "Transición a la Democracia", en: Carlos Huneeus (comp.), *Para Vivir la Democracia: Dilemas de su Consolidación*, (Santiago: CERC-AHC-Editorial Andante, 1987), pp. 353-392.

pasado casi inadvertido, en el cual el autor aboga por el análisis "genético" de los procesos de democratización y demuestra la utilidad heurística de centrar el estudio de la democratización en las fases del proceso. Posteriormente, el trabajo colectivo liderado por Juan Linz prestó una mayor atención a las relaciones políticas de poder y autoridad en el análisis del quiebre de la democracia latinoamericana.[53] Del mismo modo, señalemos que varios investigadores alemanes se dedicaron a estudiar al Estado latinoamericano y su régimen político, entre los que se destacan Mols, Nohlen, Werz y Lauth, entre otros.[54]

En la última década, los trabajos más destacados de Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Terry Karl,[55] han postulado la necesidad de enfocar el proceso de toma de decisiones estratégicas por parte de actores sociales y políticos colectivos (élites, partidos, sindicatos, empresariado, etc.). Esta vertiente favorece el análisis de la interacción dinámica entre la toma de decisiones y el conjunto de restricciones impuestas por la tradición institucional, la cultura política y las decisiones claves adoptadas en el transcurso mismo del proceso de cambio de régimen.[56]

En forma paralela, los autores marxistas desahuciaron la escuela estructuralista de Althusser y Poulantzas y revivieron la obra de Antonio Gramsci y el vago concepto marxista del Estado Bonapartista,[57] iniciando de esta manera una evolución en la epistemología marxista gatillada por la manifiesta insuficiencia analítica de los enfoques fundamentados en el efecto atribuido a la acción de variables explicativas estructurales.[58] El carácter fundacional y no meramente reaccionario de los nuevos regíme-

---

[53] Juan Linz, "Totalitarian and Authoritarian Regimes", en: Fred I. Greenstein y Nelson W. Polsby (eds.), *Macropolitical Theory*, Handbook of Political Science Vol. 3, (Reading: Addison-Wesley, 1975), pp. 176-411.

[54] Manfred Mols y Dieter Nohlen se han destacado en el análisis del régimen político latinoamericano. Ver, Manfred Mols, "Begriff und Wirklichkeit des Staates in Lateinamerika," en Manfred Hattich (ed.), *Zum Staatsverstandinis der Gegenwart*, (Munich: 1987), pp. 185-220; y *Demokratie in Lateinamerika*, (Stuttgart: 1985). Dieter Nohlen, "Militarregime un Redemokratisierung in Lateinamerica," en: *Aus politik und Zeitgeschichte*, 9, 1986, pp. 3-16, y "¿Más democracia en América Latina? Democratización y consolidación de la democracia en una perspectiva comparada," *Síntesis*, 6, septiembre-diciembre de 1988, pp. 37-63.

[55] Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y Laurence Whitehead (eds.), *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions*, (Baltimore: John Hopkins University Press, 1986).

[56] Terry Lynn Karl, "Dilemmas of Democratization in Latin América", Comparative Politics, Vol. 23 Nº1, octubre, 1990, pp. 1-21.

[57] Karl Marx, "El 18 de Brumario". Un buen artículo sobre el estado del debate es el de Ricardo Sidicaro y Alain Rouquié, "Etats Autoritaires et Libéralisme Economique en Amérique Latine: Une Approche Hétérodoxe," *Revue Tiers-Monde*, 24:3, enero-marzo 1983, pp. 103-113.

[58] Ver la exposición de los diversos modelos que realiza Alberto Van Klaveren en "Enfoques Alternativos para el Estudio del Autoritarismo en América Latina", en: Francisco Orrego (ed.), *Transición a la Democracia en América Latina*, (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1985), pp. 15-38.

nes autoritarios, las claras diferencias entre estas dictaduras y el fascismo europeo, el contenido de las políticas económicas, y el evidente perjuicio causado a corto plazo por las reformas estructurales a los intereses inmediatos de amplios sectores de la burguesía nacional, demostraron la necesidad de prestar más atención a la influencia ejercida por factores de orden superestructural (cultural o político) en la explicación de la especificidad de la política en el subcontinente.

El régimen político en sí mismo, en breve, la estructura y generación de la autoridad, pasó a ser una de las dimensiones más analizadas, por lo que resulta pertinente y lógico investigar las consecuencias que tuvo la inestabilidad de los regímenes políticos latinoamericanos en la formulación de la política exterior y, en particular, en la política de cooperación regional e integración económica. En la medida que la situación nacional condiciona la capacidad relativa de un Estado en responder a los desafíos que le plantea el entorno internacional, la continuidad en los objetivos de la política exterior, definidos como intereses de Estado, depende en gran medida del régimen interno de un país. En consecuencia, nos guía la idea que la política exterior es un resultado de las decisiones adoptadas dentro del sistema político. La diplomacia es reactiva, y reflejará los cambios de gobierno y los quiebres institucionales en los países bajo estudio.

La dicotomía política exterior *versus* política interna se refiere al lugar ocupado por la primera en la agenda política, y tiene que ver con la proyección internacional de un país y finalmente con la capacidad del país de actuar en forma autónoma (variable que también depende de sus instrumentos de poder y de la capacidad y estabilidad de la burocracia diplomática). En América Latina solamente los países medianos como México, Venezuela, Brasil y, en cierta medida, Argentina y Chile, actúan como potencias regionales con un cierto poder negociador y con relativa autonomía respecto a los límites impuestos por el marco internacional (presencia de los Estados Unidos, crisis del endeudamiento externo, etc.).

La inestabilidad institucional latinoamericana.

Un análisis somero del panorama político latinoamericano en las últimas décadas revela que, bajo el común denominador de la inestabilidad, subyacen, sin embargo, diferencias importantes en el proceso político de cada uno de los países. Si bien podemos afirmar en términos generales que América Latina ha permanecido atrapada en un círculo vicioso cuyos Estados oscilan entre regímenes autoritarios y formas democráticas de

gobierno, la diversidad de las formas específicas de articulación del poder en el subcontinente ameritan un lugar destacado en un análisis del tipo que intentamos realizar, pues explican diferencias sustanciales en los procesos de toma de decisiones de política exterior entre regímenes similares.

Bajo la categoría de los regímenes estables, tenemos casos de democracias liberales relativamente abiertas (Costa Rica y, hasta la década de los 80, Venezuela), regímenes representativos cerrados o hegemónicos (Colombia y México) y, hasta los 80, gobiernos de corte autoritario (Brasil y Paraguay). Bajo la categoría de los regímenes inestables, por otra parte, figuran tanto regímenes de larga tradición democrática (Chile y Uruguay), como naciones que han padecido de inestabilidad institucional crónica (Argentina y Bolivia).

En términos generales, la evolución de la situación política en América Latina sigue un patrón cíclico de alternancia de fases democráticas y autoritarias. En el presente siglo, los años treinta fueron testigos de una ola de inestabilidad política que recorrió el subcontinente, provocada por la crisis del sistema económico internacional.

A consecuencia del impacto de la depresión económica, se derrumbaron los cimientos del orden oligárquico latinoamericano, las clases medias irrumpieron en la política y nuevas demandas formuladas por nuevos actores, que se constituyeron a partir de la modernización del tejido social, saturaron el sistema político. La manifestación más conocida y propiamente latinoamericana del nuevo orden político fue la emergencia del populismo como fuerza política nacionalista y, posteriormente, de una concepción del desarrollo formulada desde América Latina por cientistas sociales de CEPAL.

El advenimiento de un nuevo marco para las relaciones hemisféricas en la década de los 60, marcada por el hito de la Alianza para el Progreso, facilitó el inicio de una nueva etapa de democratización en el subcontinente, proceso que, sin embargo, resultó ser efímero. El golpe de Estado en Brasil (1964) fue la primera manifestación de un nuevo tipo de régimen político, cuyas características centrales responden a los desafíos planteados por el populismo y la crisis de participación que éste originó. Brasil, en otras palabras, marcó el inicio de la emergencia de los regímenes llamados burocrático autoritarios, nueva modalidad de organización política que marcaría en forma perdurable la política en América Latina.

En la última década los países latinoamericanos se caracterizan por la inestabilidad de sus regímenes y gobiernos. Costa Rica es la única clara excepción a esta regla. Aunque en Colombia, México y Venezuela las

élites gobernantes han logrado asegurar la transmisión del poder ejecutivo entre civiles, como veremos posteriormente, diversos motivos nos inducen a no incluir a estos regímenes en la categoría de las democracias representativas estables.

Como señaláramos en la introducción, el cuadro de factores básicos del marco de la toma de decisiones en los sistemas políticos de América Latina ha de considerar las estrategias de desarrollo. Como señaláramos también en otras secciones de este estudio, la concepción de la estrategia de desarrollo predominante en América Latina ha sufrido modificaciones radicales en la última década.

La instauración de regímenes burocrático autoritarios a mediados de la década de los años setenta, significó la transición hacia una mayor apertura comercial y financiera en algunas economías latinoamericanas, especialmente en Chile y Uruguay. Posteriormente, a fines de la década de los años ochenta, surgió, con especial intensidad en Argentina y México, una nueva ola de liberalización y transnacionalización. Con este propósito, los gobiernos han procurado asociar más estrechamente a los respectivos sectores privados con los aparatos estatales.

A diferencia de lo que ocurre en los países integrantes de ASEAN, sin embargo, el Estado latinoamericano goza de menos autonomía en relación a los grupos de interés. Si bien la burocracia latinoamericana exhibe cierto sentido de identidad y disfruta en algunos casos, como Brasil y México, de un amplio margen de acción, ella ha sido frecuentemente visualizada como una arena institucional en la que se proyectan los conflictos sociales. Fuerzas sociales y grupos de interés capturan partes del Estado, asegurando sus vías de comunicación y de influencia en un sistema centralizado y personalista, dando origen a la versión propiamente autoritaria e hispánica del neocorporativismo.

Colombia, Venezuela y México son los países que han exhibido mayor estabilidad política e institucional en el amplio período que hemos definido para el estudio. En consecuencia, hasta fines de los años 80 estos países, especialmente los dos últimos, exhibieron, junto a Brasil, una política de cooperación regional articulada y activa, basada en fundamentos claros y perdurables. Tanto México como Venezuela, y ocasionalmente Colombia, asumieron a lo largo de la década de los años 80 un visible liderazgo en las iniciativas de cooperación y concertación regional.

Venezuela.

Venezuela, junto a Costa Rica, es el país que más se acercó al tipo ideal de democracia occidental entre los países latinoamericanos hasta la década de los 90. Luego de la dictadura militar de Pérez Jiménez (1948-

1958), los principales partidos venezolanos, a excepción del partido comunista, firmaron el Pacto de Punto Fijo (1958),[59] el que rubricó la implantación de un modelo de democracia consociativa durante el transcurso de algunos años. Con posterioridad, se consolidó un sistema esencialmente bipartidista, alternándose en el poder los dos partidos predominantes: Acción Democrática (AD), de orientación social demócrata y miembro de la Internacional Socialista y COPEI, partido de orientación demócrata cristiana afiliado a la Organización Mundial Demócrata Cristiana (OMDC).[60]

Como la totalidad de los regímenes políticos en América Latina, el sistema venezolano consagra el presidencialismo en el marco de un sistema competitivo de partidos políticos. Junto a la estabilidad política de Venezuela entre 1958 y 1992, el orden prescrito por la Constitución consagró la concentración efectiva de grandes cuotas de poder en la presidencia. La política exterior venezolana, en la determinación de sus objetivos, reflejó la fuerza de la impronta del poder ejecutivo.

La política exterior venezolana se caracterizaba, antes del quiebre institucional de 1991, por un alto grado de autonomía del presidente y de la cancillería frente a otras agencias del Estado y al Congreso Nacional. La influencia de los actores no gubernamentales, por otra parte, ha sido muy escasa en la determinación de los lineamientos de la política exterior venezolana. La autonomía del ejecutivo en la formulación de la diplomacia se ha acentuado como consecuencia del consenso entre las élites respecto de las orientaciones básicas de la política exterior. La alteración de la estrategia diplomática en asuntos hemisféricos (por ejemplo, ante la crisis centroamericana en los años 70 y 80), reflejó nítidamente la influencia del liderazgo presidencial en la gestión de la agenda de las relaciones exteriores.[61]

La estructura productiva de la economía le ha asegurado, también, una alta cuota de responsabilidad al Estado venezolano, el que desempeña un rol determinante debido al control que ejerce sobre los abun-

[59] Ver Terry Lynn Karl, "Petroleum and Political Pacts: The Transition to Democracy in Venezuela", en: O'Donnell, Schmitter y Whitehead (eds.), *Transitions form Authoritarian Rule: Latin America*, (Baltimore: The John Hopkins University Press, 1986), p. 213.

[60] En torno a la consolidación del sistema político y las consecuencias para la política exterior venezolana véase la exposición de Mauricio Marcelino Baez Cabrera, "La política exterior en Venezuela", en: Carlos Puig (comp.), *América Latina: Políticas Exteriores Comparadas*, (Buenos Aires: GEL, 1984), tomo 2, pp. 436-554.

[61] Hazelton menciona como debilidad estructural el tamaño reducido del servicio diplomático venezolano y la desigualdad en los niveles de profesionalización de los funcionarios de la cancillería, a pesar de los esfuerzos realizados para mejorar el profesionalismo del cuerpo diplomático. William A. Hazleton, "The foreign policies of Venezuela and Colombia: Collaboration, competition, and conflict", en: Lincoln y Ferris, *op. cit.*, 1984, pp. 151-170, 157.

dantes recursos energéticos del país. Bajo los sucesivos gobiernos de los partidos AD y COPEI la cuota de poder económico en manos del Estado ha financiado la expansión de una extensa red burocrática que ha facilitado la convivencia entre el Estado centralizador y el caciquismo. La estabilidad política y el auge económico generado por las alzas del precio internacional del petróleo contribuyeron a aceitar los rodamientos neocorporativos entre el Estado y la sociedad.

Venezuela, en base a su ya señalada doble condición de país que gozó de un régimen representativo estable y de un modelo de crecimiento económico basado en la exportación de materia prima energética, ha centrado los ejes de su política exterior en los ámbitos de la seguridad y de la economía. La defensa del sistema político ante la amenaza que las élites gobernantes veían en la eventual expansión de la influencia cubano-soviética, fue uno de los principales objetivos de la diplomacia venezolana en los años posteriores al Pacto de Punto Fijo y adquirió gravitación cada vez que la inestabilidad política de centroamérica amenazó su entorno regional.[62] Además destacaron entre los objetivos de seguridad de la política exterior venezolana la defensa de las fronteras y la cristalización de un clima de estabilidad en la región. La política exterior venezolana ha buscado obtener un equilibrio en sus relaciones con los Estados Unidos a través de acuerdos bilaterales (como el acuerdo marco de libre comercio, 1991) para asegurarse el apoyo de esta potencia al proceso venezolano de modernización e industrialización. Venezuela ha sido tradicionalmente un abogado de la causa por una cooperación hemisférica que contemple un papel activo por parte de los Estados Unidos.[63] A través de su participación protagónica en los foros multilaterales, busca ampliar su margen de autonomía. En el plano económico, la política exterior venezolana persigue maximizar los ingresos provenientes de los mercados petroleros internacionales y diversificar la estructura de su comercio exterior.[64]

---

[62] Según Romero, los elementos externos condicionantes son el impacto de la presencia regional de los Estados Unidos y de Cuba, la inestabilidad de los países vecinos pequeños y el recurso petrolero. Carlos Romero, "Una aproximación al estudio del proceso de decisiones en la política exterior de Venezuela," en: Roberto Russel, (comp.), *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, (Buenos Aires: GEL, 1990), pp. 205-233.

[63] Véase Manfred Mols y Ruth Zimmerling, "Die aussenpolitik argentiniens, brasiliens, mexikos und venezuelas," en: Karl Kaiser, Hans-Peter Schwarz (eds.), *Weltpolitik. Strukturen - Akteure - Perspektiven*, (Bonn: 1985), pp. 679-695, 689.

[64] Vale recordar en este contexto que Venezuela fue uno de los más importantes iniciadores de OPEC en 1960. Para asegurar el transporte marítimo de sus exportaciones de petróleo, Venezuela requiere de un clima de estabilidad subregional. Véase Romero, *op. cit.*, 1990, p. 208; Robert D. Bond, "Venezuelan policy in the Caribbean basin," en: Richard E. Feinberg, (comp.), *Central América: International Dimensions of the Crisis*, (New York: Holmes & Meier, 1982), pp. 187-200, 189.

A lo largo de los años, sin embargo, la diplomacia venezolana se inclinó por la formación de espacios hemisféricos y subregionales que institucionalizaran el diálogo y la búsqueda de consensos. Estando el país en condiciones de financiar parcialmente las actividades de este tipo de foros multilaterales, Venezuela jugó un rol destacado en la articulación de una diplomacia regional colectiva ante los focos críticos para la seguridad en el continente americano (SELA, Grupo de Contadora, Grupo de los Ocho y Grupo de Río).[65]

Venezuela fue miembro fundador de la ALALC y de ALADI y se decidió (en 1973) a ingresar al Pacto Andino. Con el programa "justicia social internacional" de Rafael Caldera (1969), Venezuela adoptó una perspectiva Norte-Sur y se convirtió en uno de los portavoces latinoamericanos del diálogo Norte-Sur, en una estrecha cooperación con las fuerzas de izquierda del subcontinente, participando activamente en los esfuerzos en favor de un nuevo orden económico internacional. Esta línea también está claramente presente en la iniciativa compartida con México de establecer las bases de un Sistema Económico Latinoamericano (SELA) en 1975. En el contexto de la alianza entre Europa Occidental y los Estados Unidos en la Guerra de las Malvinas, Venezuela se distanció de Washington. Con México propulsó la creación del Grupo de Contadora, junto a Panamá y Colombia, como instrumento para incentivar un proceso subregional de mediación política. En 1990, Venezuela integra junto a Colombia y México el Grupo de los Tres para concertar sus posiciones bajo la ambiciosa meta de establecer una zona de libre comercio en 1994.[66]

En los inicios de la segunda administración de Carlos Andrés Pérez, del partido AD, la política exterior venezolana fue muy activa y de alto perfil, con énfasis en acentos retóricos tercermundistas y en la necesidad de fortalecer la resolución multilateral de los problemas de la región: deuda externa, comercio, narcotráfico y conflicto centroamericano. En el terreno de las relaciones bilaterales con los Estados Unidos, sin embargo, Carlos Andrés Pérez favoreció el acercamiento y la cooperación.[67] La grave crisis institucional provocada por el sublevamiento militar en el verano de 1991/92, ha sumido al país en el desorden político y la delicada situación política ha supeditado la política exterior venezolana a las consideraciones inmediatas de orden interno.

---

[65] *Ibid.*

[66] BID/INTAL, *Los Procesos de Integración en América Latina en 1990*, (Buenos Aires: 1991).

[67] Elsa Cardozo de Da Silva y María Teresa Romero, "Venezuela: Dificultades y contradicciones," en: H. Muñoz, *op. cit.*, 1990, pp. 61-78.

Colombia.

Colombia fue el escenario de violentas confrontaciones en la década de los 40 y 50 entre los seguidores de los partidos liberal y conservador, allanando el camino para la implantación del régimen populista del General Rojas Pinilla (1953-1958). En forma parecida a lo que ocurrió en Venezuela, ambos partidos tradicionales se unieron para derrocar al dictador y firmaron un pacto de cogobierno –conocido como el Frente Nacional– por intermedio del cual se comprometieron a repartirse equitativamente los cargos gubernamentales y alternarse en la presidencia. Este sistema, con algunas modificaciones menores, se prolongó hasta la presidencia del conservador Belisario Betancur (1982-1986).

De naturaleza más restrictiva que el Pacto de Punto Fijo venezolano, el sistema colombiano consagró la implantación de un régimen democrático acotado y cerrado a la incorporación de nuevas fuerzas políticas, negando de hecho la alternancia en el poder, preservando la influencia de los caciques políticos locales y facilitando el nepotismo y clientelismo.

Las fuertes restricciones a la competencia política interna han sido fiel reflejo de la fragilidad del equilibrio político interno, y ha influido poderosamente en la política exterior colombiana, la cual ha sido criticada de ser inconsistente y de carecer de objetivos claramente definidos. La política colombiana contemporánea, luego del compromiso del Frente Nacional, ha evolucionado bajo el imperio del Estado de Sitio y el Estado ha sido incapaz de controlar el territorio nacional, desafiado por diversas fuerzas guerrilleras que han ejercido ocasionalmente el control de extensas regiones.

En consecuencia, las líneas directrices de la diplomacia colombiana han sido, primero, la preservación de la estabilidad política interna y, segundo, la consecución de las metas de desarrollo económico. Ambos objetivos se reflejan claramente en la orientación y en la actuación de Colombia en materia de política exterior. La diplomacia colombiana ha puesto el acento en la búsqueda de vías y mecanismos que alivien la fragilidad del equilibrio interno.[68] En la actualidad, el efecto disruptivo causado por la enorme influencia del narcotráfico ha concentrado los esfuerzos de la cancillería.[69] A pesar del protagonismo regional que Colombia ha ejercido en algunos períodos, el peso de las consideraciones

[68] Gerhard Drekonja Kornat, "La política exterior de Colombia," en: Puig, *op. cit.*, 1982, pp. 313-342, 315.

[69] Ver, Rodrigo Pardo, "Colombia: en busca de solidaridad frente a la crisis," en: Heraldo Muñoz, (comp.), *Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas. El Desafío de los '90*, (Caracas: Nueva Sociedad-Prospel, 1990), pp. 150-162.

de política interna se refleja en la relativa inercia de la diplomacia colombiana (a pesar de la ubicación estratégica del país) y el bajo perfil de su actuación en los asuntos exteriores globales.

Las metas de desarrollo económico, como en toda la América Latina, han ejercido un gran influjo en la determinación de las pautas de la diplomacia colombiana. Aunque se ha señalado que los cancilleres colombianos han centrado sus esfuerzos en la adopción de iniciativas en el terreno del derecho internacional, deben destacarse aquellas situaciones en las cuales Colombia ha jugado un papel más preponderante. El país ha ejercido, en especial, su capacidad negociadora en el ámbito de la integración regional y subregional.[70]

México.

México se encuentra al otro extremo en nuestra tentativa tipología de los países que han exhibido estabilidad política en América Latina. Bajo el imperio de un régimen presidencialista sumamente acentuado y de una estructura político administrativa extremadamente centralizada, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), en base a un sistema de relaciones de tipo neocorporativo, ha logrado mantener el control exclusivo de la política, el Estado, y las organizaciones civiles por largas décadas, sin que surgiera una seria competencia por parte de otros partidos.[71] Sólo recientemente ha logrado articularse un desafío al poder del PRI por parte de fuerzas políticas emergentes como el Partido de Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), liderado por Cuauthémoc Cárdenas en las últimas elecciones presidenciales realizadas en 1988.

El sistema mexicano ha mostrado a lo largo de la historia reciente un alto grado de flexibilidad y de capacidad de reacción ante los desafíos. Se caracteriza por su pluralismo limitado, bajos niveles de movilización política, el predominio de formas clientelistas de hacer política, y por la existencia de un amplio grado de integración y de consenso entre la élite gobernante.[72]

A fines de la década de los años 80, la ruptura del consenso respecto a los arreglos institucionales y las prácticas políticas que definieron al sistema mexicano desde su instauración a finales de los años treinta,

[70] Gerhard Drekonja, "La política exterior de Colombia", en: Puig, *op. cit.*, pp. 313-342, 315.

[71] Manfred Mols, *Mexiko im 20. Jahrhundert. Rgierungsprozess und Politische Partizipation in Mexiko*, (Paderborn: 1983) segunda edición.

[72] María Amparo Casar y Guadalupe González, "Proceso de toma, de decisiones y política exterior en México: El ingreso al Gatt," en: Roberto Russell, *op. cit.*, 1990, pp. 165-204, 167.

generó un proceso más amplio de transformación social y económica y de creciente democratización política. Este proceso está situado en el contexto de los profundos cambios que se han producido en la relación entre Estado y sociedad civil.

La historia política reciente de México registra demandas crecientes por participación y por la realización de cambios en el estilo de conducción presidencial. A partir de la presidencia de José López Portillo, grupos de economistas con formación profesional en los Estados Unidos han tenido una influencia creciente en la determinación de las políticas públicas internas y en los lineamientos estratégicos de la política exterior mexicana, influencia acentuada a raíz de los efectos a largo plazo de la crisis del endeudamiento externo en 1982.

Bajo la presidencia de Miguel de la Madrid, ya se había reducido la intensidad de los acentos populistas en la política mexicana y la estructura corporatista organizada en torno al PRI comenzó a perder solidez en favor de organizaciones independientes no gubernamentales que ganaron más influencia política. La flexibilización del sistema político, proceso que no ha estado exento de tensiones, ha permitido preservar las estructuras básicas del sistema, mantener una relativa estabilidad y, en parte, la legitimidad del sistema (como parece sugerir la alta participación ciudadana en las últimas elecciones presidenciales).

La tecnificación y profesionalización de las élites encargadas de controlar el proceso político corresponde al aumento en el nivel de complejidad y diversificación del aparato gubernamental que requiere, a su vez, de una desconcentración de competencias entre las distintas secretarías de Estado. Bajo la presidencia de Salinas de Gortari, se intensifica la desideologización de la política exterior mexicana y su sometimiento a un enfoque más pragmático, centrado fundamentalmente en los aspectos comerciales y financieros de la inserción internacional de México.

En México, la formulación de la política exterior ha sido siempre centralizada, gozando, tanto el presidente como la cancillería, de una amplia autonomía para establecer los parámetros básicos de la diplomacia. En el pasado, frente a la percibida presencia hegemónica de los Estados Unidos, el *leit motiv* de la diplomacia mexicana fue la búsqueda de instrumentos multilaterales que le permitiesen proyectar su independencia respecto de su vecino del Norte, hecho que se tradujo en una contraposición persistente a la hegemonía estadounidense y en la adopción de una línea tercermundista equidistante respecto a los superpoderes.

México defendió por interés propio el principio de la no intervención, el cual ha caracterizado, por ejemplo, la tradicional posición de este

país ante la inestabilidad política en Centroamérica. Las orientaciones políticas siempre se han dirigido a los países latinoamericanos grandes y poderosos, y la cooperación con ellos en el marco de la ALALC y ALADI y en la iniciativa del Presidente Echeverría que culminó en la creación de SELA en 1975.

La ideología nacionalista y revolucionaria que ha caracterizado al PRI hasta principios de la presente década, le confirió connotaciones específicas a la política exterior mexicana, así como la naturaleza de la hegemonía del PRI, el presidencialismo y el rol central del Estado en la articulación de las relaciones económicas y sociales, también marcaron poderosamente la formulación de la política exterior mexicana.

Estas posiciones tradicionales se modificaron en los últimos 15 años cuando el Presidente Portillo enfrió las relaciones con el gobierno nicaragüense (1979) y cuando se suscribió una declaración conjunta con el Presidente Mitterrand, respaldando a la guerrilla salvadoreña (1981). México se involucró activamente en la Grupo de Contadora, tras la búsqueda de una solución política a la grave crisis centroamericana.

Con la gestión de Salinas de Gortari, el carácter ideológico y revolucionario que caracterizó a la diplomacia mexicana perdió importancia en favor de una política con mayores contenidos pragmáticos dentro de una nueva estrategia económica orientada al exterior. La cooperación con los Estados Unidos, que ha culminado con la suscripción de un tratado de libre comercio, representa un profundo cambio en el perfil tradicional de la política exterior de este país. En otras partes del subcontinente este vuelco ha sido interpretado como un distanciamiento de México respecto de América Latina y de los esfuerzos de integración subregional; México dejó de participar del Movimiento de No Alineados (MNA) y se incorporó en 1986 al GATT. La política exterior mexicana en los últimos años revela una ligazón más fuerte y compleja entre las directrices estratégicas de la política exterior y los fundamentos del modelo de desarrollo económico. La creación del Grupo de los Tres en 1990, junto a Venezuela y Colombia, puede interpretarse como una convicción mexicana de que el país puede actuar como intermediario entre los Estados Unidos y América del Sur.

Régimen político y política exterior: el Cono Sur.

La relación entre el contenido de las políticas públicas, incluidas la política exterior, y el tipo de régimen ha sido una relación problemática en la literatura contemporánea sobre la política y el Estado en América Latina. En primer lugar, hay acentuadas divergencias acerca de la rela-

ción concreta entre el régimen político y la orientación de las políticas públicas. En el modelo original de O'Donnell el contenido de la política económica (específicamente, la profundización del modelo de industrialización vía sustitución de importaciones), es una de las dimensiones claves que definen la categoría burocrático autoritaria. Juan Linz, en contraposición al cientista social argentino, despliega su tipología de regímenes a partir de tres atributos de orden político: el grado de pluralismo permitido (definido a partir de la amplitud del espacio de autonomía de la sociedad civil respecto del Estado), el grado de heterogeneidad en el sistema de creencias o ideología, y la intensidad de la movilización política.

No cabe duda de que el proyecto de sociedad de las autoridades marca la vida de una país: es una variable importante para comprender y explicar los rasgos específicos de la historia de una nación.[73] Pero la evidencia empírica demuestra que un modo de articulación del poder no está necesariamente relacionado a opciones particulares de políticas estatales. En el ámbito de la política exterior lo anterior es manifiestamente cierto: una amplia variedad de discursos y de matices retóricos convive al interior de un conjunto de regímenes todos gestionados por militares. Al interior de regímenes estructurados a partir de una fuerte concentración y centralización del poder, la orientación ideológica y los parámetros de la política exterior varían drásticamente.

En Brasil imperó el régimen autoritario más estable, diferenciado e institucionalizado de América Latina, y sin embargo su línea diplomática tuvo un notable punto de inflexión. En un primer tiempo los gobiernos militares alinearon al Brasil con los Estados Unidos. Itamaraty diseñó la política exterior a partir del postulado de una estrecha asociación entre la seguridad política interna y la confrontación con la Unión Soviética en el campo internacional. En un segundo momento, a partir del gobierno del general Ernesto Geisel (1974-1978), la diplomacia brasileña adoptó una retórica tercermundista, funcional al objetivo brasileño de penetración de los mercados del Tercer Mundo. En Brasil, la lógica profundizadora del modelo de desarrollo fue un factor decisivo en el diseño de una política global dirigida a lograr una mayor presencia comercial brasileña en el mundo.

[73] En el debate académico actual la relación entre el tipo de régimen y el contenido de las políticas ocupa un lugar destacado. Aparte de las citas clásicas ya realizadas, referirse a Dieter Nohlen y Mario Fernández, "Democratización y Política Exterior. Análisis Comparado en Torno a Tres Casos: Argentina, Brasil y Uruguay", *Estudios Internacionales*, Año XXIV Nº94, abril - junio, 1991, pp. 229-259; Héctor Schamis, "Reconceptualizing Latin American Authoritarianism in the 1970s. From Bureaucratic-Authoritarianism to Neoconservatism," *Comparative Politics*, Vol. 23 Nº2, enero de 1991, pp. 201-220.

Una evolución similar se evidencia en la política exterior argentina a lo largo de los gobiernos de los generales Videla, Viola y Galtieri. El aislamiento internacional y el distanciamiento argentino de Europa y los Estados Unidos, producto de las violaciones a los derechos humanos y de los alineamientos producidos por el conflicto de Las Malvinas, son los factores que explican el cambio en la orientación de la política exterior.

Junto al modo de administración intervienen la orientación ideológica y la función objetivo de las élites estratégicas en la producción de las políticas públicas. En un régimen autoritario se expande la esfera de acción de las fuerzas armadas. La mentalidad militar, su cosmovisión de las relaciones internacionales, la doctrina de la seguridad nacional, irrumpen en la institucionalidad del Estado, y ello tiene un impacto de singular fuerza en los centros de decisión que determinan la política exterior. El ejemplo más claro es Chile, país en el que se institucionaliza en el propio ministerio de relaciones exteriores una orientación dual de la diplomacia con la creación del cargo de viceministro de relaciones exteriores. Rompiendo con la tradición civil y legalista de la política internacional chilena el régimen autoritario entroniza a los economistas neoliberales y a los militares. El reducido personal civil, si excluimos a los ministerios económicos, cumple una pasiva función de apoyo a la diplomacia "militar" y económica. Heraldo Muñoz destaca en su análisis de la política exterior del régimen de Pinochet[74] la antinomia entre el estilo confrontacional de los militares y el estilo pragmático y legalista de la diplomacia civil.

No es solamente el *ethos* o el sistema de creencias o el estilo el que se ve afectado: también la eficacia –medida en términos de la capacidad de articular una política exterior coherente y coordenada– varía como consecuencia de la hegemonización de la influencia de las fuerzas armadas en el sistema político. Aunque las autoridades se empeñen en diferenciar la línea de comando militar de la propiamente administrativa (como algunos analistas sugieren que fue el caso del sistema político chileno entre 1973 y 1989), los lazos corporativos entre los miembros de la fuerzas armadas y las características de la institución en lo que refiere a la estructura de la autoridad, facilitan la transmisión eficiente y rápida de las instrucciones. Se presentan condiciones favorables para la autonomización del aparato estatal. Esta tendencia ha de ser contrastada con un correlato que afecta la eficiencia del sistema: la supresión de la oposición política y de la contestación por parte de actores sociales críticos a la gestión del régimen, así como la inexistencia de instituciones que intermedien entre el Estado y las organizaciones sociales también

[74] Heraldo Muñoz, *op. cit.*

tiene por efecto eliminar las vías a través de las cuales el gobierno puede evaluar sus decisiones. A lo anterior habría que agregar el déficit de legitimidad que pueden padecer las políticas implementadas desde el pináculo del poder.

La variable tipo de régimen afecta en alguna medida el contenido de las políticas públicas y el proceso de toma de decisiones, aun cuando no es posible predecir la orientación de éstas en base a las características de la articulación de la autoridad pública.[75] En el caso de naciones que padecen de una inestabilidad institucional crónica, como fue el caso de Argentina y Bolivia, los canales informales de interacción entre el sector público y la sociedad civil adquieren gran importancia. La historia contemporánea de América Latina enseña que la variable tipo de régimen ha de ser analizada en conjunción con la naturaleza de la crisis política que precedió la instauración de los regímenes autoritarios.

En algunos caso, como en el caso chileno, el ejemplo ya clásico, la profundidad de la crisis política "exige" y permite una restructuración radical del Estado y una altísima rotación en la élite dirigente. El 11 de septiembre de 1973 no se derrocó tan sólo al gobierno de Salvador Allende y la Unidad Popular, sino que se produjo una ruptura con la tradición política del país: no se trataba de una crisis coyuntural sino que, en la opinión de quienes habrían de capturar las altas esferas de decisión, del colapso total del régimen de representación política y de organización social y económica. El temor entre los grupos estratégicos del curso eventual que podría haber adquirido la vía chilena hacia el socialismo extendió ampliamente el margen de acción de las nuevas élites estatales. La clase política y tecnoburócrata de la derecha tradicional pasó a desempeñar un papel secundario ante la irrupción de los contingentes de técnicos de nuevo cuño.[76]

En el caso de Chile, tres tendencias se refuerzan mutuamente a lo largo del tiempo: la afinidad entre los militares y el equipo económico, el notable espíritu de cuerpo que liga a los miembros de ambos grupos, y la personalización del poder en Augusto Pinochet Ugarte, obtenida a partir del irrestricto apoyo de las fuerzas armadas y la estrecha alianza que estableció con los sectores gremialistas de la derecha civil, los

[75] Nuestra interpretación diverge en este sentido del análisis realizado por Barbara y Stephen Salmore, ver cita en Joseph Tulchin, *op. cit.*, p. 187.

[76] El estudio clásico del caso chileno visto desde esta perspectiva es el de Tomas Moulian y Pilar Vergara, "Estado, Ideología y Política Económica en Chile: 1973-1978," *Revista Mexicana de Sociología*, 43:2, 1981. Ver también Manuel Antonio Garretón, *El Proceso Político Chileno*, (Santiago: FLACSO, 1983), Arturo Valenzuela, *El Quiebre de la Democracia en Chile*, (Santiago: FLACSO, 1989); y Pilar Vergara, "Las Transformaciones del Estado Chileno Bajo el Régimen Militar," *Revista Mexicana de Sociología*, 44:2, 1982.

economistas neoliberales y los grupos empresariales constituidos a partir del emergente sistema financiero nacional.

En el ámbito de las relaciones internacionales, la política exterior reflejó los dos pilares del régimen: una visión del mundo configurada en términos del conflicto entre Este y Oeste y la apertura y liberalización de la economía nacional. El estigma de la situación de los derechos humanos aisló políticamente al régimen del general Pinochet por lo cual los rasgos confrontacionales de la diplomacia chilena se vieron acentuados. La distancia entre los requisitos del modelo económico neoliberal y los fundamentos del esquema subregional andino de integración económica provocaron el alejamiento de Chile del Acuerdo de Cartagena. El país desempeñó un papel discreto en la creación y en la acción del SELA, se alejó del movimiento tercermundista y no participó en foros más amplios tales como el diálogo Norte-Sur.

En Argentina, por el contrario, el carácter colegiado que adquirió el ejercicio del poder luego del derrocamiento de Isabel Perón en 1976 -sistema que le aseguraba a cada rama de las fuerzas armadas una cuota de poder- facilitó la corporativización del Estado argentino y la coexistencia de orientaciones políticas divergentes. Joseph Tulchin ha descrito la forma en que los intereses empresariales establecieron núcleos de poder al interior de la administración argentina mediante los vasos comunicantes que los ligó a las cúpulas de las diversas ramas de la defensa que integraban la Junta de Gobierno.[77]

La desarticulación del Estado argentino y la incoherencia de sus políticas afectó la viabilidad del régimen aun antes del conflicto con Gran Bretaña en 1982. A este respecto, particularmente nocivo resultó ser la práctica del "veto compartido" y que significaba que la unidad de las fuerzas armadas se traducía en la unidad de la Junta de Gobierno y en el derecho de cualquiera de las ramas integrantes de vetar políticas con las cuales no estuviera de acuerdo. En consecuencia, la negociación entre los actores tenía lugar en el Comité de Acción Legislativa (CAL) y en una amplia y cambiante red de subcomités.[78]

En parte también el bajo perfil de la política exterior argentina durante este período fue una consecuencia de la balcanización del Estado bajo los gobiernos militares. No obstante los lazos tibios entre la nación trasandina y la Unión Soviética, la diplomacia argentina mantuvo un discreto rol en las principales iniciativas de cooperación regional.

[77] Joseph Tulchin, *op. cit.*

[78] Joseph Tulchin, *op. cit.*, p. 190.

El cambio de régimen, o más bien la profunda crisis del régimen militar afectó significativamente la política exterior del país, en sus orientaciones básicas y contenidos. Para el gobierno radical de Raúl Alfonsín, la reinserción de Argentina en la comunidad internacional tuvo una alta prioridad, generando así nuevas percepciones en relación a los Estado Unidos, América Latina y los países europeos. La política hacia América Latina, en particular, cambió en relación al aislamiento e indiferencia de los gobiernos militares.

La nueva diplomacia de Alfonsín se concertó en varias iniciativas importantes: el Tratado de Amistad y de Cooperación suscrito con Chile en 1984, los acuerdos de cooperación y de integración alcanzados con Brasil en 1986, y el mejoramiento de las relaciones con Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay. A la Argentina le cupo, además, un rol gravitante en la formación y conducción del grupo Contadora, del grupo del Consenso de Cartagena y del Grupo de los Ocho.

El proyecto de cooperación e integración con Brasil prueba el abandono de la rivalidad tradicional entre ambos países y de la hipótesis de conflicto. Los tratados de 1986 pusieron en marcha una intensa cooperación económica entre ambas naciones, proceso que se amplió con el tratado de MERCOSUR, suscrito por Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, en marzo de 1991.

En Brasil, finalmente, una estrecha simbiosis tuvo lugar entre la tecnocracia civil y militar que guió la formulación de la política exterior entre 1964 y el primer lustro de la década de los 80. O'Donnell destaca en su análisis de los Estados burocrático autoritarios la afinidad selectiva entre la cúpula militar y los técnicos civiles educados en el exterior y ocupados en los polos industriales más modernos y desarrollados. El modelo de profundización industrial brasileño postulaba la necesidad de la intervención activa del Estado en la organización de los polos de desarrollo con el objetivo de detonar el despegue de una industria moderna productora de bienes de capital capaz de competir a nivel internacional. Si bien las empresas gestionadas por el Estado estaban sujetas a la aplicación de un criterio globalmente adecuado a las normas disciplinarias del mercado, bajo el modelo brasileño subyacía el supuesto de que el mercado nacional e internacional presentan imperfecciones que requerían de la regulación estatal basada en criterios técnicos y de seguridad nacional.

Estado y sociedad en América Latina: tendencias recientes.

Destacamos la progresiva difusión de una nueva ideología del desarrollo por cuanto ello implica la implantación entre la élites burocráticas y sociales de nuevos supuestos que influyen en su comportamiento. En términos generales, esta nueva concepción se traduce en la difusión de un nuevo esquema de inserción en el sistema internacional basado en la apertura comercial y financiera, el establecimiento de un régimen de libre mercado que consagra la preeminencia del sector privado en la generación de la fuerzas dinámicas de desarrollo, el redimensionamiento del aparato del Estado y sus funciones, y la privatización de los medios de producción.

En lo que es atingente a nuestra reflexión, uno de los aspectos que más nos interesa es la consecuencia que este nuevo sistema de creencias hegemónico tuvo en la articulación de los lazos tradicionales entre el Estado latinoamericano y los actores sociales (sindicatos, pobladores y empresariado).

La amplitud de las transmutaciones inducidas en el tejido social y político de las sociedades latinoamericanas puede dimensionarse si evaluamos la magnitud de los cambios que se han producido en los países y movimientos más representativos del modelo neocorporativista latinoamericano. Ellos –México, Argentina y, a pesar de las oscilaciones y contradicciones, Brasil– constituyen el mejor ejemplo de la extensión de la penetración de este nuevo paradigma en los núcleos estratégicos de la burocracia y del Estado.

La legitimidad política e ideológica, por ejemplo, del nacionalismo o del populismo latinoamericanos estuvieron basadas en la institucionalización de lazos neocorporativos entre el Estado (espacio público representativo de la Nación) y los sindicatos (agentes sociales constitutivos de la identidad popular o del "pueblo") como eje fundamental de las relaciones industriales, base de la coalición social populista, y fuente de apoyo electoral para sus gobiernos.[79] En México, por ejemplo, los sindicatos estaban directamente integrados al Partido Revolucionario Institucional (PRI) y en Argentina la frontera entre el sindicato peronista (CGT) y el partido justicialista era, frecuentemente, tenue, especialmente en los tiempos en que su fundador, Juan Domingo Perón, aún lideraba al movimiento. La alianza incondicional entre la CGT y el partido justicialista fue, además, una constante fuente de fricción entre los peronistas y las cúpulas militares.

[79] Modelo típico-ideal de Estado corporativo o neocorporativo - ver Gianfranco Pasquino, *Enciclopedia de Ciencias Políticas*.

Rompiendo con la tradición, tanto Carlos Menem en Argentina como Carlos Salinas de Gortari en México, han debilitado a las centrales sindicales a objeto de llevar a término las intenciones de los gobernantes de reformar el Estado y privatizar la economía nacional. La electoralización de la política, es decir, la imposición de la lógica de los grandes números (públicos masivos) sobre la acción colectiva específica (sindicatos y organizaciones de los trabajadores) ha permitido que las grandes reformas puedan ir de la mano de la mantención del apoyo de amplias capas del electorado.

La política ha sufrido alteraciones radicales en América Latina en la última década. A lo ancho del subcontinente prima una *afinidad electiva* entre una tecnocracia burocrática y gubernamental cada vez más dominante al interior del Estado y la empresa privada, pero forzoso es constatar que no ha surgido un modelo alternativo que regule las relaciones entre trabajadores, burocracia estatal y empresariado.

A diferencia de lo que ocurre en Japón, los NIC's (Taiwán, Singapur, la República de Corea y Hong Kong) y ciertos países integrantes de ASEAN (Singapur y Malasia), en América Latina no surge aún un nuevo modelo de relaciones entre el Estado y actores estratégicos como los sindicatos y los empresarios. En Asia Oriental, el Estado interviene decisivamente en la economía con el objeto de ampliar el horizonte temporal de la actividad empresarial (introduciendo consideraciones de largo plazo en la planificación de sus actividades económicas, protegiendo la industria nacional de la competencia foránea y ejerciendo de punta de lanza en la penetración de nuevos mercados), estableciéndose una estrecha cooperación entre la burocracia estatal y el sector privado.[80] En América Latina, por el contrario, no se han institucionalizado nuevos canales de interacción entre el Estado, los empresarios y otros actores sociales importantes.

En relación a este mismo punto puede afirmarse, por otra parte, que el modelo de desarrollo imperante en el Sudeste asiático y América Latina, tanto en el contenido como en las instituciones, han tendido a converger en el transcurso de los últimos años.

El modelo de desarrollo de los países más dinámicos del Este asiático –catalogado de capitalismo desarrollista– reposa en efecto, entre otros pilares, en la autonomización de la clase política y la tecnificación de la cúpula del aparato burocrático. Tradicionalmente, el fortalecimiento del Estado se ha obtenido mediante la centralización de la autoridad

[80] Ziya Onis, "The Logic of the Developmental State," *Comparative Politics*, octubre de 1991, pp. 109-126.

política, la reducción y virtual suspensión de los derechos civiles y el imperio de un fuerte control estatal de la sociedad civil, pero también ha resultado funcional a este respecto el tamaño relativamente reducido de la burocracia estatal y la rigurosidad de la selección del personal funcionario. En cada una de estas dimensiones, como esperamos dejar establecido en este artículo, bajo los regímenes autoritarios de la "segunda ola", el proceso de toma de decisiones en Latinoamérica tendió hacia el modelo imperante en el Este asiático, proceso que continuó, con algunas desviaciones importantes, bajo instituciones democráticas aún frágiles.

La drástica redefinición de los lazos entre los Estados, las fuerzas sociales y el empresariado podría decirse que comenzó en Chile a mediados de la década de los 70 cuando el régimen militar implementó las bases de un modelo económico neoliberal. A riesgo de simplificar, estos pueden resumirse en dos: aislamiento y desactivación de las organizaciones de los trabajadores y establecimiento de una nueva alianza entre los empresarios y los estratos gubernamentales que formulan la política económica. Visto desde una perspectiva histórica, la ocurrencia simultánea de ambos fenómenos no resulta sorprendente. La interpretación que los ideólogos del autoritarismo de nuevo cuño realizaron de la crisis que los precedió destacaba el efecto perverso atribuido a la triple relación entre democracia, partidos políticos y grupos de interés, y, a este efecto, es del caso recordar que regímenes autoritarios menos fundamentalistas (o fundacionales) como la Argentina del Proceso y la dictadura "civil" de Bordaberry en Uruguay, también intentaron transformar las bases de la organización económica, "despolitizando" la esfera de las decisiones económicas y disciplinando con la ley del mercado a las fuerzas sociales.

El que gobiernos democráticos y populistas adopten finalmente la misma estrategia de desarrollo sí resulta, en cambio, sorprendente a primera vista. A nuestro juicio, esta paradoja revela la preeminencia que ha adquirido en el actual modelo latinoamericano la economía por sobre las formas tradicionales de negociación política. Lo que a su vez es indicativo de la influencia de la tecnocracia económica en el aparato estatal latinoamericano.

Las relaciones exteriores de ASEAN y América Latina en el marco de la post-Guerra Fría.

Manfred Wilhelmy
Hernán Gutiérrez

1. Los intereses y objetivos centrales de la política exterior en el Sudeste Asiático y América Latina.

a) Una primera aproximación al estudio comparativo de la cooperación regional a ambos lados de la Cuenca del Pacífico revela que un factor común fundamenta la articulación de las relaciones exteriores en ambas regiones: los países, tanto del Sudeste asiático como latinoamericanos, tienen por interés primordial incrementar su participación política y económica en el sistema internacional.

A lo largo de la historia latinoamericana, una relación entre unión y dependencia que podríamos calificar de dialéctica, ha generado ciclos de fases activas seguidas luego por fases contractivas en la intensidad y profundidad de los esfuerzos por construir mecanismos para armonizar y complementar las políticas económicas y estrategias diplomáticas latinoamericanas. Desde su independencia, las jóvenes repúblicas orientaron sus esfuerzos hacia la superación de la marginalidad y la dependencia guiadas por una idea fuerza: la unidad del nuevo continente es el prerrequisito para que América Latina alcance un rol protagónico en el concierto mundial.[1]

[1] Esta es la tesis central de Gunter Kahle, "Grundprobleme der Integration in Lateinamerika seit der Unabhangigkeit (1810-1948), en: Manfred Mols (ed.), *Integration und Kooperation in Lateinamerika*, (Paderborn: F. Schoeningh, 1981), pp. 27-52.

En el Sudeste asiático, la reciente descolonización dejó profundas divisiones étnicas al interior de Estados delineados de manera más o menos arbitraria. Las políticas exteriores en esos Estados, por consiguiente, han tenido por objetivo principal preservar los frágiles equilibrios sociales internos. Tanto en Indonesia, como en Malasia y Singapur, la política exterior y las relaciones con los países vecinos debe sintonizarse con las percepciones de los grupos étnicos nacionales.[2]

Generalizando a partir de las experiencias individuales en ambas regiones, podemos afirmar que el interés mencionado subyace a las políticas exteriores nacionales y orienta los esfuerzos de articulación de sus posiciones regionales. En consecuencia, el énfasis de las políticas exteriores en los mecanismos de cooperación subregional, regional y global dependerá directamente de las percepciones que se tengan del grado en que las políticas en estudio puedan ayudar a proyectar los intereses nacionales en el ámbito internacional.

Desde el ángulo de la adquisición de *status* internacional, ASEAN puede ser considerado un modelo exitoso de cooperación política que ha permitido a los actores nacionales participantes elevar el nivel de las relaciones con sus principales interlocutores formales: Japón, Estados Unidos, la Comunidad Europea, Australia y Corea. Cada año, ASEAN acoge a los cancilleres de este grupo de países con ocasión de la ronda de conversaciones bilaterales que se celebran con posterioridad a la Conferencia Ministerial Anual –AMM–. El nivel de interlocución otorgado a ASEAN, resulta desproporcionado en relación al poderío real de este conjunto de países en términos económicos.[3] La importancia de ASEAN radica esencialmente, sin embargo, en la ubicación comercial y militar-estratégica de algunos de sus países integrantes. Con habilidad, los líderes regionales han convertido a la Asociación en un instrumento útil en el aprovechamiento de esos recursos de poder para mejorar el diálogo de los países integrantes con las potencias mundiales.

Un examen crítico del impacto efectivo de ASEAN en términos de la capacidad de negociación alcanzada con los principales actores del

[2] Charles E. Morrison realiza un buen análisis de este relación *–linkage–* entre política interna y política externa en "Southeast Asia in a Changing International Environment: A Comparative Foreign Policy Analysis of Four ASEAN-Member Countries", Tesis, Ph.D., John Hopkins University, 1981. Philippe Régnier efectúa un interesante estudio de caso al respecto en *Singapour et son environnment régional: étude d'une Cité Etat au Sein d'un Monde Malais*, (Paris: Presses Universitaires de France, 1987).

[3] James Clad, *Behind the Myth: Business, Money and Power in Southesat Asia*, (London: Unwin Hyman, 1989). Cualquier evaluación de ASEAN ha de ponderar el hecho que sus países representan menos del 2% del PGB mundial, y sin embargo, todos los años los cancilleres de los países industrializados concurren a alguna capital del Sudeste asiático con ocasión de las conferencias postministeriales –PMC–.

sistema internacional corrobora la hipótesis anterior.[4] En el primer lugar de las críticas está el carácter limitado de los logros de la Asociación en el ámbito de la cooperación económica. Si bien es efectivo que ASEAN ha logrado un nivel de reconocimiento político y diplomático por parte del Grupo de los Siete –G-7– que no tiene paralelo en otros países del Tercer Mundo, no es menos cierto que más allá del *status* que confiere, las iniciativas entre ASEAN y sus interlocutores (como la "*US-ASEAN Initiative*") no han alterado los parámetros de las relaciones comerciales y financieras de las países de la Asociación con sus socios. Las naciones desarrolladas fijan, en última instancia, en el plano bilateral la resolución de los núcleos problemáticos de la cooperación y el comercio con el área.

En este aspecto, la situación latinoamericana no es muy distinta de la observada en ASEAN. No obstante, ella ha generado mayores niveles de insatisfacción, por no decir frustración, en la medida que se ha arrastrado por mucho más tiempo y que los latinoamericanos han carecido, en general, de la imagen de dinamismo económico que ha proyectado ASEAN, y de la habilidad para generar preocupación por el destino geopolítico de la región, por lo que su diplomacia colectiva ha tenido menor poder de convocatoria que la de ASEAN. En la práctica, los países latinoamericanos han debido limitar sus actuaciones a la arena interamericana, con excepción de la última década, cuando logran interesar a la Comunidad Europea en la realización de conversaciones sobre Centroamérica (Conferencias de San José) y últimamente sobre la totalidad de las relaciones interregionales (Conferencias Grupo de Río-Comunidad Europea).

b) Tanto en ASEAN como en América Latina se perciben con preocupación los procesos de reestructuración del sistema internacional provocados por la disolución de los bloques, o para ser más exactos, de uno de los bloques en pugna durante la Guerra Fría. En ambas regiones, los dirigentes políticos están conscientes que estos procesos se han desencadenado y desarrollado lejos de la influencia de los Estados del Sudeste asiático y de América Latina. En el orden político de la post-Guerra Fría, los países del Sur disponen de una menor capacidad para definir la agenda internacional y para hacerse presentes en su discusión.[5]

[4] Paul Leong Khee Seong, presidente del Grupo de los Catorce sobre Cooperación e Integración Económica en ASEAN, afirmó que: "*Objectively, the success of ASEAN in economic co-operation is not one that is exemplary. It is a record of protracted negotiations, exasperation and frustration. Intra-Asean trade is still insignificant and the number of implemented Asean-wide projects are rather small*", en: Noordin Sopiee et al., *ASEAN at the Crossroads: Obstacles, Options and Opportunities in Economic Cooperation*, (Kuala Lumpur: ISIS, 1987), "Asean: Choosing our destiny", p. 6. Ver también Evamaría Berg, "ASEAN y el Desarrollo del Sudeste Asiático", *Cono Sur*, Vol. X, Nº5, 1991, p. 13.

[5] Ver, por ejemplo, el análisis de Roberto Russell, *Agenda*, p. 20.

Dos importantes iniciativas diplomáticas recientes corroboran este diagnóstico algo gris: el proceso que concluyó en la creación de la Conferencia Económica de Asia Pacífico –APEC– a pesar de las inveteradas reticencias de varios miembros de ASEAN; y más recientemente, EAEG, el abortado intento del Primer Ministro malasio Dr. Mahathir por crear un organismo multilateral de cooperación económica que abarcara sólo el Este asiático, excluyendo a los Estados Unidos, Australia y Nueva Zelandia.

La lógica de los bloques forzó a los países de ASEAN a aceptar en 1989 la creación de un esquema formal para encauzar el diálogo regional multilateral –esquema que siempre econtrará aceptación en círculos diplomáticos, académicos y empresariales japoneses, estadounidenses y australianos–,[6] a pesar de los temores de los países de ASEAN en orden a que ello significara diluir en un espacio más ancho la capacidad negociadora de la Asociación. El año pasado, por otra parte, surgió la proposición de crear EAEG – Agrupación Económica del Este Asiático. Esta última, corresponde básicamente a un intento del Primer Ministro malasio Dr. Mahathir Mohamad de agrupar a las economías del Este asiático frente a NAFTA y la Comunidad Europea. Merece destacarse que la trayectoria que ha seguido la proposición del Primer Ministro Mahathir revela las considerables dificultades políticas que se oponen a la conformación de un área económica liderada por Japón.

En América Latina, el Grupo de Río ha abogado por la estructuración de un nuevo sistema internacional más flexible y participativo en lo político y más sensible a las desigualdades en lo económico. No obstante, estando la región fuera del epicentro de los grandes cambios internacionales, no ha tenido perspectivas realistas de formular propuestas específicas que respondan a sus intereses, y se ha debido limitar a recordar a los principales actores externos que la exageración de las prioridades en el mundo postcomunista podría distorsionar significativamente el sistema internacional emergente. Este último elemento tampoco está ausente, como veremos, en el área de ASEAN.

c) En las dos regiones, los esfuerzos de cooperación se orientan, entre otros objetivos, a contrarrestar lo que se percibe como factores de posible declinación de los respectivos roles internacionales. Después de una década de crisis económica y enfrentando serios obstáculos en las tareas de reforma económica, los gobiernos latinoamericanos se encuentran en un pie débil frente a los grandes centros político-económicos. La ya de por sí muy limitada capacidad de América Latina para definir tanto la

[6] Los orígenes de estas iniciativas en la década de los 60 y 70 están trazados por James W. Morley en "Japan and the Pacific Community", Joint Centre on Modern East Asia, *Working Paper #9*, Universidad de Toronto, Canadá, 1982, pp. 2-14.

agenda como los canales institucionales de sus relaciones con los Estados Unidos, se ha visto significativamente deteriorada. Actualmente, América Latina se limita a reaccionar frente a la iniciativa estadounidense de crear una zona hemisférica de libre comercio, mientras en las relaciones con Europa persiste la brecha entre la retórica de apoyo político a las democracias latinoamericanas y la evolución poco alentadora de las relaciones económicas interregionales.

En ASEAN, los gobiernos temen que las consecuencias políticas del término de la Guerra Fría en la región signifiquen una disminución de su interés estratégico para las grandes potencias. En el pasado reciente, los países de ASEAN disfrutaron de las ventajas de ser piezas claves en la política estadounidense de contención de la Unión Soviética y del carácter abierto del Este asiático, espacio en el cual ninguna potencia estaba en condiciones de imponer su hegemonía. El fin de la Guerra Fría alteró radicalmente estos parámetros. Los lineamientos del informe estratégico preparado por el Pentágono para el Congreso en 1990 revela las nuevas tendencias. El informe del Pentágono contiene un programa gradual de retiro y desplazamiento de sus fuerzas estratégicas en la zona, pero cuyo objetivo también es preservar la capacidad de disuasión de los Estados Unidos en la zona. En la Fase I (1991-1992) las tropas norteamericanas en la región se reducirían en un 12%. Hay ciertos signos para la Fase II: que los norteamericanos estarían evaluando la factibilidad de apoyar la creación de foros regionales que permitan controlar a China y Japón, tal como la OTAN y la Comunidad Europea permiten controlar a los alemanes.[7]

d) ASEAN y América Latina comparten el interés en un sistema comercial y financiero global abierto. Este interés ha sido una constante entre las élites dominantes en Singapur y posteriormente en Tailandia y Malasia, y deriva directamente de la opción adoptada en favor de una estrategia de desarrollo basada en las exportaciones. Preciso es destacar, sin embargo, que los modelos de desarrollo imperantes en el Este asiático se han basado en gran medida en la protección del mercado interno. Junto al carácter recíprocamente competitivo que tienen muchas exportaciones de ASEAN, ésta ha sido una razón por la cual el grado de integración de las economías de ASEAN es bajo. En América Latina, en sus trazos generales esta visión del desarrollo basado en el crecimiento de las exportaciones se extendió como correlato, primero, de la solución al problema de la deuda externa impuesta por el FMI, el Banco Mundial y las autoridades financieras estadounidenses, y como consecuencia,

[7] *Far Eastern Economic Review*, 24 de octubre de 1991, p. 26.

posteriormente, de la adopción de nuevas políticas comerciales y financieras. El hecho es que hoy en día existe una gran coincidencia entre ambas regiones en la necesidad de mantener y profundizar la apertura de los mercados desarrollados.[8]

En el futuro, sin embargo, en la medida que prevalezcan las tendencias proteccionistas y que se estructuren grandes bloques económicos regionales, ASEAN podría gravitar hacia un bloque del Este asiático conducido por Japón, mientras América Latina gravitaría hacia un bloque americano conducido por los Estados Unidos y estructurado a partir de la Zona de Libre Comercio de Norteamérica –NAFTA–. En el caso de los países del Sudeste asiático es de vital importancia que no se estructuren núcleos cerrados en torno a cada uno de estos polos, por cuanto sus relaciones comerciales con Estados Unidos y la Comunidad Europea siguen siendo determinantes para el crecimiento de sus economías.

En un escenario de regionalización de bloques en alguna medida adversarios, ASEAN enfrentaría crecientes problemas en sus vinculaciones comerciales con Europa y Norte América, mientras América Latina tendría dificultades parecidas con Europa y Japón. Ambas regiones tienen interés en evitar este tipo de escenarios de confrontación económica.

e) El desarrollo dinámico de relaciones políticas y económicas de ASEAN y América Latina con los grandes centros internacionales supone un progreso considerable en los niveles de cooperación y concertación al interior de estos regímenes, por cuanto sólo un grado significativo de esfuerzos mancomunados puede ayudar a superar la falta de gravitación individual de los respectivos Estados.

i) En lo que concierne a ASEAN, cabe señalar que la trayectoria de cooperación económica es breve, poco específica y de perfil político bajo. A lo largo de los 25 años de existencia de la Asociación fundada en 1967, se han elaborado complejos esquemas de cooperación y secundariamente de liberación del comercio, que han tenido un impacto marginal en la realidad. En términos generales, dichos mecanismos han abarcado desde esquemas de tarifas preferenciales (PTA) hasta esfuerzos conjuntos por integrar las ventajas comparativas de las regiones limítrofes –"*growth triangles*"–, pasando por los Proyectos Industriales Conjuntos (AIP), los Acuerdos de Complementación Industrial (AIC) y los Progra-

[8] Un ejemplo claro de ello está en la posición de ambos bloques en relación a las conversaciones del GATT. En "Cooperación Económica en la Cuenca del Pacífico" destacamos la similitud de los discursos a ambos lados del Pacífico en relación a la Ronda Uruguay, formulados en el marco de la VIII Conferencia de Cooperación Económica del Pacífico –PECC–, *Cono Sur*, Vol. X, Nº5, 1991, pp. 14-20.

mas de Empresa Conjunta Industrial (AIJV).[9] La dificultad central de ASEAN para lograr niveles más significativos de cooperación deriva de la naturaleza básicamente competitiva de las relaciones económicas de los países miembros con los países del Norte y del carácter competitivo que tienen sus economías. En consecuencia, el grado de interdependencia económica subregional es bajo en comparación con la importancia de los grandes centros económicos (Japón, Europa y los Estados Unidos).

ii) Es sabido que durante la trayectoria de ASEAN el comercio intrarregional no ha sido importante. Orientados hacia el resto del mundo en lo económico, los países de ASEAN no habían puesto énfasis en la liberación del comercio recíproco. Sólo en los últimos años, enfrentando presiones proteccionistas y reevaluando las perspectivas de complementación de las economías emergentes, los países de ASEAN han cambiado sus criterios. En la AEM de Kuala Lumpur (octubre de 1991), los ministros del área económica de ASEAN acordaron el establecimiento de AFTA ("*ASEAN Free Trade Area*") en un plazo de 15 años. El esquema se mantiene flexible mediante la fórmula denominada "6 menos X", o sea, si uno o más miembros estiman que no pueden seguir al resto en una serie de desgravaciones arancelarias, el proceso continúa sin los países autoexcluidos. Aunque AFTA no haría de ASEAN una unidad económica, en la medida que seguiría predominando el comercio intrarregional sobre el intercambio en ASEAN, es probable que la cuarta cumbre de ASEAN (Singapur, 27-28 de enero de 1992) haya abierto una nueva era de cooperación subregional al ratificar y profundizar el esquema de AFTA. Los gobernantes reunidos en Singapur presidieron la suscripción de un Acuerdo Marco para el Fortalecimiento de la Cooperación Económica en ASEAN y un esquema de Aranceles Efectivos Preferenciales (CEPT). El Acuerdo Marco contempla el establecimiento de una zona de libre comercio en ASEAN por medio de etapas que deberán culminar a comienzos del año 2008. CEPT será el mecanismo de reducción arancelaria de AFTA. Inicialmente, CEPT contemplaba sólo productos manufacturados y agroindustriales y la desgravación prioritaria de tres categorías de productos (cementos, fertilizantes y pulpa). Los contactos

[9] Sopiee Noordin et al., *ASEAN at the Crossroads: Obstacles, Options and Opportunities in Economic Cooperation*, (Kuala Lumpur: ISIS, 1987); Seiji Naya y Michael Plummer, "ASEAN Economic Co-operation in the New International Economic Environment", *ASEAN Economic Bulletin*, Vol. 7 Nº3, marzo 1991, ISEAS, pp. 261-276; y Chng Meng Kng, "ASEAN's Institutional Structure and Economic Co-operation", *ASEAN Economic Bulletin*, Singapur, Vol. 6 Nº3, marzo de 1990, pp. 268-281. Para un resumen de los programas y mecanismos, ver Hans C. Rieger, *ASEAN Economic Cooperation Handbook*, (Singapur: ISEAS, 1991).

en la cumbre de Singapur permitieron agregar al esquema CEPT los bienes de capital, así como 12 categorías de productos prioritarios. Además, los mandatarios de ASEAN, modificando el proyecto de acuerdo preparado por las burocracias nacionales, elevaron la supervisión del proceso CEPT a nivel ministerial. Aunque todavía es prematuro un juicio sobre el progreso hacia la meta de AFTA (faltan detalles básicos como las listas de exclusión, y no se conoce la reacción de los sectores privados), parecen finalmente perfilarse perspectivas concretas para la cooperación económica en ASEAN.[10]

iii) Sin perjuicio de estas falencias, puede también afirmarse que las trayectorias económicas exitosas de países miembros de ASEAN, especialmente Singapur, Malasia y Tailandia, fortalecen la posición de la Asociación para impulsar iniciativas comunes de contenido económico frente a otras áreas del mundo, donde ASEAN se percibe como una agrupación de países en desarrollo dinámicos, que ofrecen perspectivas interesantes para el desarrollo de las relaciones comerciales y financieras. Incluso en la lógica de los bloques económicos, tiene sentido invertir en los países de ASEAN en la perspectiva de tener acceso al mercado del Este asiático. Sólo modifican parcialmente esta percepción los casos de Filipinas –nación que proyecta una imagen de crisis permanente– e Indonesia –que da señales de modernización y apertura atrasadas en relación con sus socios de ASEAN–.

iv) La agenda económica externa de ASEAN contiene puntos políticamente sensibles, que se refieren tanto al desarrollo y naturaleza de los mecanismos de vinculación (ver sección 2) como al contenido de las relaciones económicas y su relación con temas políticos como los derechos humanos y la preservación del equilibrio del medio ambiente (ver sección 3).

v) En América Latina, los fracasos económicos de la década del 80 produjeron una situación de retroceso y estancamiento que se manifestó en la percepción generalizada de la "década perdida".[11] Solamente escaparon de esta percepción negativa Chile, y en alguna medida México y Bolivia. En el caso chileno, desde la segunda mitad de la década del 80 el país alcanzó altas cifras de crecimiento luego del devastador impacto de la recesión del 82/83. El eje del modelo impuesto fue la promoción de las exportaciones, la reducción del gasto público y la privatización de la economía. La combinación de recuperación económica y autoritarismo

[10] *Far Eastern Economic Review*, 24 de octubre de 1991, pp. 64-65, sobre Kuala Lumpur. Sobre la cumbre de Singapur, *The Straits Times*, 27, 28 29 y 30 de enero de 1992.

[11] CEPAL, *Transformación Productiva con Equidad*, (Santiago: CEPAL, 1990), p. 21.

político, sin embargo, afectó negativamente la gravitación externa de ese país.

Actualmente, el progreso, todavía modesto, de los procesos democráticos latinoamericanos y la voluntad política prevaleciente en México, Argentina y Venezuela en orden a implementar profundas reformas económicas, comienza a cambiar las percepciones generalmente negativas acerca de la región y, por ende, a recuperar perspectivas razonables de cooperación regional con el resto del mundo.[12]

vi) Al interior de la región, el interés en desarrollar esquemas de integración, que había decaído fuertemente en el contexto de la crisis de los años 80, muestra signos de revitalización bajo la forma de nuevos acuerdos subregionales (MERCOSUR), de recuperación de acuerdos anteriores (Grupo Andino), o de liberalización bilateral del comercio. Está por verse la relación que se establecerá entre esta variada gama de acuerdos intrarregionales y la instauración de una eventual área de libre comercio con los Estados Unidos. En cualquier caso, la capacidad de cooperación para enfrentar las relaciones con el resto del mundo no depende sólo del desarrollo de la integración, sino ante todo de la concertación de posiciones regionales, especialmente a través del Grupo de Río, que aparece como la instancia más destacada de articulación de políticas conjuntas de América Latina.

2. Los mecanismos de vinculación externa.

a) Un factor común a ASEAN y América Latina en lo que se refiere a los mecanismos de vinculación externa es el carácter esencialmente instrumental de los mecanismos regionales de integración (cuando existen), de coordinación y cooperación política.

Los gobiernos favorecen la creación y desarrollo de mecanismos, o se oponen a ellos, en la perspectiva de sus percepciones acerca de sus intereses de política exterior. Las preguntas centrales son: ¿cómo afecta un mecanismo a un determinado interés? y ¿cuáles son las posibilidades de influencia nacional en su gestación y funcionamiento? En otras palabras, lo "regional" se desarolla en un plano "subordinado" a lo "nacional" tanto en ASEAN como en América Latina. En el caso de ASEAN, los especialistas señalan que consideraciones sobre la fragilidad de la cohesión interna fueron determinantes en la construcción de un esquema vago y consensual de cooperación intrarregional. Así, para Singapur,

[12] Ver, "Enter the Latin Dragon", *Far Eastern Economic Review*, 11 de julio de 1991, pp. 42-46.

la posibilidad de mantener un diálogo simultáneo con Indonesia y Malasia en pie de igualdad es vital para integrar a la minorías de origen malayo a la nación. Las élites gobernantes, y en particular el líder Lee Kwan Yew, siempre han estado preocupados hasta la obsesión por la seguridad de la nación,[13] la que es vista como un enclave chino rodeado por un mundo malayo potencialmente hostil. En este contexto, ASEAN permite controlar a Indonesia y Malasia.

b) *ASEAN.*

i) ASEAN no ha alcanzado la fortaleza institucional necesaria para relacionarse "como tal" con el resto del mundo, tanto con otros esquemas multilaterales como con las grandes potencias. Confrontados los gobiernos de la región a las iniciativas estadounidenses por conformar esquemas multilaterales en el Pacífico, la razón institucional ha sido siempre esgrimida por los partidarios de ASEAN para demostrar que las condiciones no están maduras para la formalización de un foro transpacífico.[14] En consecuencia, toda iniciativa asiática por reformar los canales de diálogo en la Cuenca del Pacífico van en la dirección de reforzar el reconocimiento de ASEAN y sus estructuraas de interlocución. En el vértice de este esquema configurado en torno a la Asociación están las rondas de negociaciones con los "*dialogue partners*" al concluir las reuniones ministeriales anuales, originalmente conocidas como los encuentros de los seis –los países de ASEAN– más cinco –Estados Unidos, Australia, Japón, la Comunidad Europea y Corea– y cuya primera reunión se llevó a cabo en julio de 1984. Los gobiernos de la región pretenden que en el marco de estas conversaciones se resuelvan los diferendos con los países desarrollados. En las palabras de uno de los mayores especialistas del área, el académico indonesio Jusuf Wanandi, "*Many do not as yet recognise that this ('six plus five' meetings) can be the form of the Pacific co-operation most feasible for the rest of the 20th Century*".[15]

A pesar de una fuerte corriente en favor de la consolidación de ASEAN y su proyección en las relaciones extrarregionales, hasta la reu-

[13] Como reconoce un ex embajador de Indonesia en Singapur, tras las formalidades protocolares persiste en Singapur la imagen de Indonesia como un "*Big Brother*". Se recuerda la "confrontación" de Indonesia con Kuala Lumpur, y se considera que "*one has to be constantly on guard against Indonesia*". Rais Abin, "Developments in Singapore Indonesia Bilateral Relations: Politics," en: Lan Teik Soon y Bilver Singh (eds.), *Singapore-Indonesia Relations: Problems and Prospects*, (Singapur: Institute of International Affairs, 1991), p. 36.

[14] Ver por ejemplo el artículo de Jusuf Wanandi, "Asean and the Pacific Basin Economic Cooperation," en: H. Matsumoto y N. Sopiee, *Into the Pacific Era: Southeast Asia and its Place in the Pacific*, (Kuala Lumpur: APIC-ISIS, 1984), p. 28.

[15] J. Wanandi, *op. cit.*, p. 25.

nión cumbre de ASEAN en Singapur (enero de 1992), el desarrollo institucional de ASEAN se mantiene estrictamente limitado por la voluntad de los países miembros de mantener el centro de gravedad de los procesos de toma de decisiones colectivos en las burocracias de los Estados miembros. De acuerdo a dos especialistas alemanes en ASEAN, "*Over the years, it seems that each newly identified potential for a joint endeavor was endowed with an intergovernmental forum, which, in turn, was further subdivided by activity and again supervised by a lower echelon of officialdom*".[16] En consecuencia, se ha gestado una organización descentralizada y compleja, que actúa en varios niveles del proceso de toma de decisiones. Aun cuando los órganos superiores de la Asociación debieran ser las periódicas reuniones presidenciales y ministeriales, la esencia del proceso de ASEAN tiene lugar en los comités controlados por los funcionarios de las burocracias nacionales. Ilustrativo de esta reticencia hacia la conformación de un núcleo relativamente autónomo al interior de ASEAN, es el largo y modesto proceso seguido en la conformación de un ente coordinador central, el Secretariado de ASEAN, cuya sede está localizada en Jakarta. El reciente informe preparado por cinco especialistas sobre el itinerario deseable de las reformas institucionales de ASEAN, y en particular el Secretariado, destaca en su diagnóstico del problema organizativo que ASEAN, como tal, sólo registra la voluntad política de los países miembros.[17]

Algunos especialistas como los académicos Indorf y Mayerchak opinan que "*the development in ASEAN is handicapped by a three dimensional dilemma. One aspect that lacks unanimity questions whether intraorganizational progress should be achieved through joint regional projects or through ASEAN external diplomatic activity. Another complication is that ASEAN's interests remain divided along national and regional lines, the latter getting preference only when it coincides with the former. Third, there is an intense struggle among ASEAN governments between proponents for a descentralized organization with executive duties and advocates of an incremental centralization, possibly leading to a common market by the year 2000.*"[18]

---

[16] H. Indorf y P. Mayerchak, *Linkage or Bondage: US Economic Relations with the ASEAN Region*, (Nueva York: Greenwood Press, 1989), p. 96.

[17] El estudio sobre la reforma del Secretariado de ASEAN fue encargado a un grupo de 5 personalidades encabezadas por el ex canciller malasio, Ghazali. El informe ha circulado en forma restringida bajo el título: "Strengthening The Structure and Mechanism of ASEAN, with Special Reference to the ASEAN Secretariat", informe preparado por el comité directivo a cargo de Tan Sri Ghazali Shafie, s.l., Kuala Lumpur, 1991.

[18] H. Indorf y P. Mayerchak, *op. cit.*, pp. 91-92.

En general, puede afirmarse que ASEAN tiene serios problemas dadas las características institucionales de la Asociación: los altos niveles de inoperancia de la Asociación derivados de una maquinaria excesivamente descentralizada; la lentitud y modestia del enfoque de cooperación fundado en el principio del "mínimo común denominador"; la inercia asociada al principio del consenso; la dificultad de predecir el curso de intentos exploratorios de construcción de consensos regionales; y el peso de las rivalidades y ambiguedades en las atribuciones de sus órganos superiores (AMM y AEM). La Asociación es compleja y altamente institucionalizada en el sentido que existe una intrincada red institucional de comités de ASEAN, pero estos tienen como funciones centrales dar tiempo a la formación gradual e incremental de consensos regionales, y por tanto su utilidad frecuentemente radica en su caracter de "hoyos negros" o "pantanos buocráticos" donde desaparecen las iniciativas que por diversas razones no cuentan con el respaldo decidido de toda la élite regional.[19]

ii) *EAEG versus APEC.*

Los países de ASEAN siempre han estado sometidos a la simultánea influencia de fuerzas centrífugas y fuerzas centrípetas en el campo de sus relaciones con los socios más importantes de Asia Pacífico. En el pasado reciente, el proceso que condujo a la creación de la conferencia de Cooperación Económica de Asia Pacífico –APEC– en noviembre de 1989,[20] y la propuesta malasia de formar la Agrupación Económica del Este Asiático –EAEG– casi dos años más tarde, ejemplifican fielmente la operación de ambas fuerzas, así como el impacto de los cambios experimentados por el sistema internacional.

Tradicionalmente, los Estados integrantes de ASEAN se han opuesto a la institucionalización de lazos regionales y a la emergencia de organizaciones multilaterales dotadas de competencias que pudieran limitar las respectivas soberanías nacionales. Confrontadas a la tarea de erigir una nación a partir de sociedades multiétnicas, con un pasado reciente plagado de enfrentamientos territoriales y una nutrida agenda de contenciosos limítrofes aún sin resolver, los gobiernos de ASEAN han preferido establecer una asociación informal capaz de estructurar un proceso gradual de construcción de consensos, privilegiando la articula-

[19] Ver Hans H. Indorf, *Impediments to Regionalism in Southeast Asia. Bilateral Constraints Among ASEAN Member States*, (Singapur: AERU-ISEAS, 1984); Harold Crouche, "Domestic Political Structures and Regional Economic Cooperation", Singapur, ASEAN Political Studies, ISEAS, 1984; y Karl D. Jackson et al., (eds.), *ASEAN in Regional and Global Context*, (Berkeley: Institute of East Asian Studies, University of California, 1986).

[20] En la actualidad son 18 los miembros de APEC: Estados Unidos, Canadá, Japón, Corea del Sur, Australia, Nueva Zelandia, los seis países integrantes de ASEAN, República Popular China, Taiwán, Hong-Kong, México, Papúa Nueva Guinea y Chile.

ción de un sistema regional a partir del diálogo regular con sus principales socios comerciales con ocasión de los PMC que anualmente sostiene con sus interlocutores.[21]

Japón y Australia, por razones estratégicas diferentes, han sido los principales promotores de amplios esquemas de cooperación funcionales a la institucionalización de los lazos multilaterales en el Este asiático y la Cuenca del Pacífico. La primera propuesta para la creación de una organización panpacífica, fue formulada precisamente por un empresario y político japonés, Morinosuke Kajima, en 1960 ante la cámara baja nipona. Cinco años más tarde, en 1965, los profesores Kojima e Hiroshi propusieron la creación de una Area de Libre Comercio del Pacífico –PAFTA– siguiendo el modelo europeo. Esta iniciativa adquirió cierto peso diplomático cuando fue apoyada por el Primer Ministro japonés Takeo Miki en 1967, año en que Tailandia, Malasia, Singapur, Indonesia y Filipinas fundaron ASEAN. Japón abandona posteriormente su liderazgo en la promoción de una organización para el Pacífico, para sólo retomar la iniciativa en 1980, cuando el Primer Ministro Ohira lanza la Iniciativa de la Cuenca del Pacífico. Esta nueva propuesta sugiere la adopción de un enfoque gradualista e informal para la construcción de esquemas institucionales regionales y contribuirá a lo que se habrá de conocer como el proceso de Canberra y que finalmente llevará a la creación de PECC en 1980. En 1988, Japón sería nuevamente uno de los principales propulsores de la instauración de un foro del Pacífico para la cooperación cultural y económica, mediante la Iniciativa del Pacífico del Primer Ministro Yasuhiro Nakasone.

Los australianos, por su parte, habrían de promover en 1979 la creación de OPTAD –Organización del Pacífico para el Libre Comercio y el Desarrollo– basados en la idea concebida por dos académicos, Drysdale y Patrick. El esquema concebido por ambos académicos seguía el modelo de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo –OECD–, proponiendo la formalización de consultas intergubernamentales para la discusión de los problemas regionales relativos al comercio, la inversión y la ayuda externa. Diez años después, surgió la propuesta formulada en enero de 1989 por el Primer Ministro australiano Bob Hawke en Seúl, en orden a establecer un esquema de coopera-

[21] Considérese, por ejemplo la observación que encabeza el informe preparado por la Comisión Ghazali: "*In the round, there can be no doubt that the Association of Southeast Asian Nations has been one of the most successful examples of constructive regionalism in postwar world history. Its experience emphasises the importance of concentrating on substance rather than form, on process rather than on formal structures*", Tan Sri Ghazali Shafie, *op. cit.*, prefacio. Significativamente, la sección de "Asia Pacific Economic Cooperation: The Challenge Ahead", escrita por Jusuf Wanandi se intitula: "Ideas About Substance", ver Richard L. Grant et al., Asia Pacific Economic Cooperation, The Center for Strategic and International Studies, Washington D.C., *Significant Issues Series*, Vol. XII, Nº4, pp. 48-62.

ción en la Cuenca del Pacífico basado en lazos intergubernamentales formales. La iniciativa australiana llamaba a establecer los mecanismos que permitiesen el análisis conjunto de temas económicos y sociales con el fin de que fuesen considerados en las formulaciones de las políticas de desarrollo de los gobiernos respectivos. La iniciativa del Primer Ministro Hawke habría de iniciar el proceso que culminaría en noviembre del mismo año en la creación de APEC.

Ambos países, Japón y Australia, han propuesto, entonces, en forma persistente la creación de un organismo gubernamental multilateral similar a la OECD que permita, mediante la coordinación intergubernamental, contrarrestar la formación de los bloques comerciales. Los sucesivos gobiernos liberales nipones han visto en la cooperación regional multilateral una vía que permitiría atenuar la capacidad de negociación de potencias subregionales emergentes (Corea del Sur, Taiwán, Singapur, Hong Kong y Malasia), reforzar su capacidad de negociación ante su socio norteamericano, pulir los puntos de fricción con éste, e institucionalizar el compromiso de los Estados Unidos en la región. La cooperación regional multilateral resulta a su vez funcional al perfil bajo de la diplomacia japonesa. Australia, por su parte, percibida por los demás gobernantes del Este asiático como un "*outsider*" y huérfana de la "*Commonwealth*" británica, ha procurado estrechar los lazos comerciales y financieros con los países asiáticos, "occidentalizar" el régimen multilateral transpacífico e insertar al país como un interlocutor válido e interesado en el desarrollo de la región.

Lo que ha sido denominado como el nuevo orden económico mundial, cuya principal caraterística sería la emergencia de los bloques comerciales, ha provocado una redefinición de los esquemas institucionales que regulan la cooperación económica en Asia-Pacífico,[22] abonando un terreno más fértil para las propuestas japonesas y australianas. La creación de NAFTA, la implementación del mercado único europeo (Europa 92), y las dificultades para llevar a cabo los acuerdos de la Ronda Uruguay, han atenuado la reticencia de ciertos países de ASEAN a institucionalizar foros gubernamentales de cooperación regional. El período crítico para ASEAN fue el año 1989.[23] Los cambios en la configuración del sistema económico internacional, en especial su emergente tripola-

[22] Así, tres destacados académicos singapurenses señalaron recientemente que: "*over and above these fundamental ingredients (pragmatic approach, sensible approach regarding the operational modalities, and the extensive consultations undertaken by Australia) is the confluence of new trends and developments in the regional and global economies which made it increasingly imperative for the establishment of a more formal inter-governmental arrangements for consultation and cooperation on economic issues*", en: Tan Kong Yam, Toh Mun Heng y Linda Low, "ASEAN and the Pacific Economic Cooperation", trabajo presentado en el simposio regional sobre ASEAN y el Pacífico, Institute of South East Asian Studies –ISEAS–, 2-3 de septiembre de 1991, Singapur, p. 29.

[23] Entrevistas.

ridad, provocaron tensiones al interior de la Asociación. Algunos países como Singapur, plantearon la necesidad de institucionalizar a nivel gubernamental lazos de cooperación y foros de consulta con los Estados Unidos y Japón, temerosos de que los Estados Unidos se convirtiesen en un país aún más "eurocentrista".[24] Esta lectura de los hechos destacaba que una mayor cohesión de ASEAN permitiría un nivel satisfactorio de interlocución en este foro transpacífico y reforzaría la capacidad de la región como un todo para impulsar la profundización del sistema del GATT. Otros países se mostraron reacios a tal iniciativa. En definitiva, hay una tensión subyacente entre ASEAN y APEC,[25] y ésta se ve claramente reflejada en el comunicado conjunto luego de la vigésimotercera AMM: "*APEC should continue to be a loose, exploratory and informal consultative process, APEC process should not dilute ASEAN's identity and it should not be directed towards the establishment of an economic trading bloc, as this would be contrary to ASEAN's support for the establishment of a more fair and freer multilateral trading system. In pursuing this goal, ASEAN should take a pragmatic and gradual approach*". La reciente "Cumbre ASEAN" de Singapur, sin embargo, reconoció el aporte de APEC a la cooperación económica en el área del Pacífico.[26]

EAEG, iniciativa del Dr. Mahathir lanzada con ocasión de la visita del premier chino en diciembre de 1990, fue una respuesta directa a la paralización de las negociaciones en Bruselas correspondientes a la Ronda Uruguay del GATT. Aunque hay indicios de que en sus rasgos generales la propuesta habría sido elaborada por el círculo de colaboradores íntimos del Primer Ministro,[27] su lanzamiento en diciembre de 1990 resultó ser precipitado y confuso, sorprendiendo incluso a los aliados de Malasia en ASEAN.

Tal como fue presentado el concepto, no quedaba claro si la propuesta consistía en la creación de un bloque comercial o de una alianza política y económica del Este de Asia para hacer frente a los grandes bloques económicos (NAFTA y la Comunidad Económica Europea) enfrentados en foros como el GATT, a pesar de las aclaraciones malasias en orden a que EAEG no era conceptualizado como un bloque comercial

[24] Por ejemplo, tómese en cuenta lo expresado por Amos Jordan y Richard Grant: "*In short, in the view of many Asians, one of the major reasons for APEC's existence is to anchor the United States in the Western Pacific and to focus its economic strength on promoting Asia Pacific cooperation*", en: Richard Grant et al., *op. cit.*, p. 7.

[25] Ver la Declaración de Prensa de la AEM, Bali, 29-30 de octubre de 1990, ptos. 19 y 23.

[26] "Twenty-Third ASEAN Ministerial Meeting: Excerpts from the Joint Communiqué. Jakarta, 24-25 July 1990", *ASEAN Economic Bulletin*, Vol.7, Nº1, p. 133; *The Straits Times*, 29 de enero, 1992.

[27] El artículo más interesante, dada su influencia en los círculos cercanos al Primer Ministro Mahathir, es la del Director del Institute of Strategic and International Studies –ISIS–, Dr. Nordin Sopiee, "Genesis of the EAEG concept", *New Strait Times*, 19 de agosto de 1991.

sino como una alianza económica de nivel menor, un grupo de presión o un "megáfono para magnificar", en una primera instancia, la voz del grupo en la Ronda Uruguay.[28] En una segunda etapa, sin embargo, la iniciativa visualizaba la formalización de los lazos económicos y comerciales que habrían de incrementar el comercio y la inversión en el Este asiático.[29] La propia defensa del concepto por parte del Primer Ministro Mahathir en Bali, el 4 de marzo de 1991, alimenta dichas ambigüedades:

"It is paradoxical that even as the centrally planned Eastern block economies espouse the free market system as a solution to their economic problems, the erstwhile free traders of the West are opting for a controlled international marketing system. But the fact is that with the formation of the European Union and the American free trading zone, that is what is happening. (...) We in East Asia must not form a trading block of our own. But we know that alone and singly we cannot stop the slide towards controlled and regulated international commerce; which in fact is no different from the command economies of the Socialist soviets, only the scale is international; which is obviously going to replace free trade if the EC and the American Union are allowed to rewrite the rules. (...) A free trade arrangement between us is impossible at this point in time. There is too much disparity in our development. (...) But a formal grouping intended to facilitate consultation and consensus prior to negotiating with Europe or America or in multilateral fora such as the GATT is not too far-fetched an idea. It is also not against the GATT principle, nor will it run contrary to membership in such organisations as the APEC, in which the United States and Canada are members while having an economic union with each other".[30]

En un principio, la iniciativa de la EAEG fue apoyada tibiamente por el Primer Ministro singapurense Goh Chok Tong,[31] suscitando dudas en los restantes integrantes de ASEAN, así como recelos por esta iniciativa malasia no consultada con el resto de sus socios en la Asociación. Los singapurenses percibían que la iniciativa podía no ser funcional a su política de libre comercio y de no alineamiento con los bloques econó-

[28] *New Straits Times*, 19 de enero de 1991.

[29] Cualquier esquema formal tendría que estar, sin embargo, basado en los principios del GATT, en particular el artículo XXIV, no crear barreras innecesarias para las importaciones desde terceros países, no alterar artificialmente los flujos de comercio y debería promover el comercio y la inversión. Ver Tan Kong Yam et al., *op. cit.*, 1991, p. 35.

[30] Discurso del Primer Ministro de Malasia Su Excelencia Dato Seri Dr. Mhathir Bin Mohamad, "From Confrontation to Cooperation: ASEAN's Agenda for a Productive Peace", en la conferencia internacional sobre *Los Países de ASEAN y la Economía Mundial: El Desafío del Cambio*, Bali, Indonesia, 4 de marzo de 1991, pp. 11 12.

[31] *The Straits Times*, 3 de enero de 1991.

micos.[32] Por razones de sensibilidad política, las autoridades de Singapur finalmente apoyaron el concepto bajo tres condiciones explícitas: EAEG no debiera comprometer ni diluir los principios del GATT, ni la solidaridad de ASEAN. Finalmente, no debiera afectar la iniciativa de APEC.[33] Tailandia expresó sus preferencias por iniciativas que reforzaran la cooperación al interior de ASEAN e Indonesia también se mostró más bien poco receptiva al concepto de EAEG. De hecho, en la "Cumbre ASEAN" de Singapur, el Presidente Suharto logró hacer prevalecer su criterio opuesto a la iniciativa malasia, que se relegó al "pantano burocrático" de ASEAN mediante la decisión de requerir "mayores estudios" por parte de "altos funcionarios" de los países miembros. Los malasios, sin embargo, insisten en su propuesta y niegan que en Singapur se haya pospuesto el apoyo a la idea.

Variando parcialmente el ángulo de análisis, podríamos quizás afirmar que el principal defecto de la propuesta del Primer Ministro Mahathir es que no establecía con claridad y realismo el rol que se esperaba podrían desempeñar Japón y China. Japón reaccionó con ambigüedad ante la iniciativa, reflejo de las dificultades que esta iniciativa presupone para sus relaciones con los Estados Unidos, pero reflejo también de la utilidad del espectro de EAEG para sus negociaciones en el marco de la Ronda Uruguay. Algunos funcionarios japoneses reaccionaron en contra, argumentando que la idea de EAEG era contraria a la filosofía de APEC,[34] pero por otra parte, es indudable que dada la magnitud de la inversión japonesa en la región del Este asiático, este país no podría darse el lujo de permanecer fuera de una eventual organización de esta región.[35] Las agrupaciones privadas japonesas respondieron, en consecuencia, favorablemente ante EAEG.[36] Simétricamente, no hay lugar a dudas de que EAEG no tiene futuro sin el apoyo decidido de la autoridades niponas.

Como era de esperarse, la iniciativa de EAEG se encontró con la firme oposición de los Estados Unidos y el manifiesto apoyo de Washington al esquema de APEC como foro multilateral de contacto y de consulta, posición que reafirmó el Vice Presidente de los Estados Unidos con ocasión de la VIII Conferencia PECC, realizada en Singapur, en mayo de 1991. En su discurso, el Vicepresidente Quayle expresó el apoyo de

[32] *Ibid.*

[33] Con el tiempo, en los hechos Singapur se convirtió en el más decidido promotor de la iniciativa malasia. El ex Primer Ministro, Lee Kuan Yew, apoyó la iniciativa cuando defendió la complementariedad de EAEG con APEC y su utilidad para ASEAN ante el Secretario de Estado norteamericano y la Representante de Comercio, Carla Hills. *Business Times*, 24 de enero de 1991.

[34] *Business Times*, 28 de enero de 1991.

[35] Tan Kong Yam et al., *op. cit.*, 1991, p. 38.

[36] *The International Times*, 5 de marzo de 1991.

los Estados Unidos a APEC y su preocupación ante la iniciativa de la EAEG. Estados Unidos manifestó su intención de ejercer un rol de liderazgo en la reconstrucción del sistema global y expresó su preocupación ante iniciativas excluyentes que puedan restringir un ámbito de relaciones en que los Estados Unidos perciben que han desempeñado un rol primordial.[37]

Como consecuencia de todos estos factores, la última AEM –reunión anual de ministros de economía y finanzas–, realizada en Kuala Lumpur, apoyó una formulación intermedia o transaccional: EAEG se constituiría solamente como un "*caucus*" (grupo de diálogo y de consulta), mientras que la participación en APEC se abriría a países de ASEAN más otros que figuraban en el esquema primitivo de EAEG (Taiwán, Corea del Sur, China y Hong Kong).[38] En definitiva, la proposición de EAEC significa una estructura informal en el seno de APEC. Las desavenencias respecto de la iniciativa malasia generaron un grado inusual de antagonismo entre las delegaciones nacionales. Singapur y Tailandia expresaron su apoyo con reservas a EAEG, pero Indonesia mantuvo sus aprensiones, aliada con Filipinas. El Secretario de Estado James Baker en Seúl (noviembre de 1991), rechazó esta última fórmula y ejerció presiones sobre coreanos y japoneses para que no se uniesen a un hipotético grupo del Este asiático.

Si bien es probable que la vaga proposición original del Primer Ministro Mahathir haya abortado *de facto*, cambios en la conformación del orden económico internacional pueden revivir iniciativas dentro de este espíritu. En su editorial del 25 de julio de 1991, la prestigiosa publicación *Far Eastern Economic Review* señalaba: "*EAEG is too large and diverse a region to mimic NAFTA or the EC, but in the event of the breakdown of the GATT system it could be a framework for the re-creating of GATT-type conditions of non discriminatory trade and the lowering of barriers within the EAEG region*".[39] En el mismo tono, recientemente tres académicos singapurenses señalaban que : "*(M)alaysia has clearly perceived the overall trend. The economic linkages among the countries in the EAEG would, through natural forces of the market, create a de facto trading group with significant common shared interests in the next twenty years.*"[40]

[37] "United States Vice-President Dan Quayle's Address to the Eighth Pacific Economic Cooperation Conference", *ASEAN Economic Bulletin*, Vol. 8 No. 1, julio de 1991, pp. 104-106.

[38] *Far Eastern Economic Review*, 24 de octubre de 1991, p. 65.

[39] *Far Eastern Economic Review*, 25 de julio de 1991, p. 53.

[40] Tan Kong Yam et al., *op. cit.*, 1991, p. 40.

iii) *PECC.*

La Conferencia de Cooperación Económica del Pacífico –PECC–, es un organismo multilateral creado en 1980 que promueve la cooperación y el intercambio económicos en Asia Pacífico, sobre la base de acciones que refuercen la apertura de fronteras económicas nacionales.[41] Como ya señaláramos, PECC surgió a raíz del llamado proceso de Canberra, originado en Australia y Japón, y para lograr comprometer a los países miembros de ASEAN fue imprescindible que PECC se constituyera como foro informal.[42] En consecuencia, es un organismo de naturaleza eminentemente consultiva, destinado a facilitar contactos que permitan incrementar el comercio, la inversión y el desarrollo en la región. PECC es un esquema relativamente informal de cooperación económica cuyas actividades giran en torno a la celebración, cada 18 meses, de conferencias regionales y al trabajo permanente de sus Fuerzas de Tarea y de su "*Standing Committee*" o Comité Directivo.[43]

Las conferencias organizadas bajo la égida de PECC, son foros de debate de la agenda de la cooperación en la Cuenca del Pacífico en los que participan delegaciones nacionales triestamentales representando a los sectores público, empresarial y académico. PECC, sin embargo, ha podido darle una carácter algo más permanente a sus trabajos mediante la instauración de las Fuerzas de Tarea. Especialmente activas han sido las fuerzas de tarea encargadas del comercio transpacífico, y en general ellas han tenido utilidad como canales de información sobre la evolución de las condiciones que regulan el comercio exterior, el crecimiento económico y las finanzas regionales.

PECC emergió como el mínimo común denominador entre los principales actores regionales en materia de esquemas multilaterales. La

[41] En la actualidad son miembros de PECC más de 25 países: en particular, mencionemos a Canadá, Estados Unidos, México, Chile, Perú, China, Hong Kong, Taiwán, Corea del Sur, Japón, Nueva Zelandia, Australia y las seis naciones pertenecientes a ASEAN.

[42] Esta fue la principal lección que dejó la anterior iniciativa australiana de crear un organismo regional de consultas –OPTAD–. El llamado proceso de Canberra se llevó a cabo en dos circuitos principales: político y académico. El proceso tuvo su punto de partida en el ámbito político con la iniciativa del Primer Ministro japonés Ohira de designar un grupo de estudio sobre la cooperación en el Pacífico, presidido por el académico Saburo Okita, y el posterior apoyo del Primer Ministro australiano Fraser a la celebración de la primera conferencia de cooperación del Pacífico. El sector académico fue fundamental en articular un compromiso, a lo largo de una serie de seminarios y conferencias que se desarrollaron entre 1979 y 1980, culminando en el seminario de Canberra en septiembre de 1980. Ver Miles Kahler, "Organizing the Pacific", en: Robert Scalapino et al., *Regional Dynamics: Security, Political and Economic Issues in the Asia-Pacific Region*, (Jakarta: Centre for Strategic and International Studies CSIS, 1990), pp. 397-399.

[43] Los trabajos que se efectuan bajo la égida de PECC están dirigidos por un Comité Directivo compuesto por representantes de cada una de las naciones miembros. El Comité se reúne al menos dos veces al año para coordinar el trabajo de las Fuerzas de Tarea y preparar la celebración de las conferencias regionales. Las decisiones del Comité Directivo requieren del voto afirmativo de 2/3 de sus miembros.

racionalidad de PECC se originó, en gran medida, como consecuencia al temor de una retirada estadounidense en la zona luego de los sucesos que culminaron con la invasión de Cambodia por parte de fuerzas militares vietnamitas.[44] La magnitud de las transformaciones experimentadas en la región y en el mundo, han vuelto algo obsoleto el esquema original de PECC. El centro de gravedad de las consultas ha tendido naturalmente a desplazarse hacia APEC, con ocasión de la reunión de representantes gubernamentales. La apertura de PECC hacia América Latina (con la incorporación de México, Chile y Perú en la VIII conferencia, 1991) y la resolución de los problemas derivados de las "tres Chinas" –Taiwán, República Popular China y Hong Kong– en el seno de APEC, son factores que refuerzan el rol desempeñado por ésta última y que reducen la estatura internacional de PECC. En la actualidad, las Fuerzas de Tareas de PECC se están convirtiendo *de facto* en la antesala de las reuniones ministeriales, elaborando informes y proposiciones que refuerzan las negociaciones intergubernamentales en el seno de APEC. PECC seguirá siendo, sin lugar a dudas, un mecanismo valioso como instancia de comunicación intergubernamental, empresarial y académica, y especialmente como vía de comunicación y de inserción de América Latina en la Cuenca del Pacífico,[45] pero dispondrá de un peso político limitado.

iv) *El Esquema de los "dialogue partners"*.

El esquema de los "*dialogue partners*" ha sido un componente central de la diplomacia de ASEAN frente a los países industrializados. Como reseñáramos anteriormente, consiste en reuniones específicas con los interlocutores, luego de las reuniones ministeriales anuales en el transcurso de las conferencias postministeriales –PMC–. El club de los "*dialogue partners*" se cerró en 1978 con la incorporación de Corea del Sur, un año después que se formalizaron los lazos formales que se habían establecido con todos los interlocutores que los países de ASEAN sentían que contribuían al bienestar de la subregión: Canadá, Estados Unidos, Japón, Australia, Nueva Zelandia y la Comunidad Europea. Los críticos

[44] Dicho sea al menos de paso, la segunda etapa de ASEAN, que se caracteriza por la realización de la primera Conferencia Cumbre de ASEAN –Bali, 1976– y una mayor coordinación en el terreno diplomático, fue gatillada también por la invasión de Cambodia.

[45] A pesar de los vínculos económicos y de la compatibilidad de las reformas económicas latinoamericanas con el espíritu libremercadista tanto de PECC como de APEC, los países asiáticos temen que la inclusión de naciones latinoamericanas afecte el peso negociador de ASEAN. Además, cabe señalar que en las percepciones de la élite asiática, América Latina no figura en el concepto Asia-Pacífico. Los países latinoamericanos que han disfrutado en el pasado de mayores volúmenes de intercambio económico con los países de la zona son México, Brasil, Panamá, Argentina y Chile. Ver Francisco Orrego Vicuña, "La Cooperación en el Pacífico: Una perspectiva desde América Latina", *Estudios Internacionales*, Nº86, vol. XXII, abril-junio de 1989, p. 133.

a este esquema de relacionamiento regional con las potencias afirman que éstas consisten en grandes eventos dirigidos a los medios de comunicación, o en rituales diplomáticos en los cuales ASEAN plantea en forma rutinaria sus quejas y demandas colectivas ante los interlocutores, sin que en ellas se llegue a lograr ningún resultado concreto.[46] Quienes defienden el esquema señalan que los resultados en el campo de la cooperación han sido buenos, con cada interlocutor aportando al menos dos millones de dólares en asistencia anual al grupo como un todo, y que el esquema refuerza la confianza de los países de ASEAN en el futuro de la subregión.[47] Hay que destacar en este aspecto, que este mecanismo constituye un logro de la diplomacia de ASEAN, frente al cual América Latina no puede ofrecer algo equivalente. El grupo se proyecta a través de un comité conjunto de cooperación con cada uno de los interlocutores que se reúne una vez cada 12 o 18 meses, y ha extendido su radio de influencia al sector privado, apoyando la creación de consejos empresariales con los interlocutores.

En la última conferencia con los "*dialogue partners*", efectuada en julio de 1991 en Kuala Lumpur, la profundidad de las nuevas definiciones que habrá de abordar ASEAN en orden a mantener vigente este mecanismo de articulación de las relaciones exteriores se manifestó a raíz de las reacciones a la proposición japonesa de ampliar las conversaciones al terreno geoestratégico (ver sección 3). Oculto bajo el discurso oficial y los comunicados conjuntos, yace el dilema permanente de ASEAN: convertirse en una institución que efectivamente profundice la cooperación económica al interior de la Asociación, o permanecer como un foro multilateral orientado a la diplomacia colectiva ante los principales actores de la región de Asia Pacífico. En ésta última dirección, el esquema de los "*dialogue partners*" se abrió a la Unión Soviética y a la República Popular China, invitándolos a la PMC realizada en Kuala Lumpur. Aunque los líderes asiáticos perciben que ambos países son más bien potenciales recipientes de ayuda y de transferencia tecnológica, se argumenta que su potencial inclusión puede favorecer sus respectivas transiciones hacia la economía de mercado y que se tiene que ponderar el aún considerable peso político y militar de estos países en la región.[48]

c) *América Latina.*

i) Los mecanismos interamericanos han sido declarados en crisis en múltiples oportunidades. Sin embargo, no ha sido posible construir consensos para su abandono ni menos para su reemplazo por otros

[46] Ver en particular la fuerte crítica de James Clad, *op. cit.*, pp. 215-235.

[47] Entrevista a Hans Indorf del East-West Centre de Honolulu, *The Straits Times*, 15 de julio de 1991.

[48] *The Straits Times*, 15 de julio de 1991.

esquemas de cooperación hemisférica. En consecuencia, a pesar de la reconocida insuficiencia del sistema interamericano para el diálogo político y la cooperación para el desarrollo, la región sigue utilizando los mecanismos centrados en la OEA, llevando a ellos los nuevos temas de la agenda hemisférica como la cooperación democrática y la lucha contra el narcotráfico.

La soprendente continuidad de este mecanismo de vinculación externa se puede atribuir a varios factores:

– Los gobiernos latinoamericanos y en particular los Estados Unidos lo consideran una vía internacional adecuada para coordinar las posiciones comunes.

– Los gobernantes de América Latina y el Caribe la utilizan como plataforma para sus actividades de "*lobbying*" frente a las autoridades diplomáticas y económicas de los Estados Unidos, así como un mecanismo funcional a la moderación de las proclividades unilaterales y las tendencias hegemónicas latentes en la política de Washington.

– El sistema interamericano podría adquirir mayor vitalidad en la década del 90 al no estar sometido, como antes, a los dictados geopolíticos de la Guerra Fría. Esfuerzos diplomáticos recientes como la Iniciativa para las Américas del Presidente Bush le podrían dar un nuevo contenido al sistema interamericano.

– Los gobiernos ya no consideran que el foro de la OEA asegure exclusivamente la influencia de los Estados Unidos La presencia de Canadá permite ampliar un tanto los márgenes de maniobra diplomática de las naciones latinoamericanas al interior de esquemas como la OEA y el BID.

ii) Un breve repaso de los restantes esquemas muestra, en primer lugar, que el SELA ha desarrollado una interesante función de coordinación, pero que no ha logrado constituirse en un interlocutor regional frente al resto del mundo, en gran parte debido a la falta de voluntad efectiva para darle el peso necesario, que se traduce, entre otras manifestaciones, en la falta crónica de medios para el funcionamiento de la entidad.

iii) Los diversos acuerdos de integración, por su parte, cumplen funciones limitadas de diálogo interregional, en gran parte por la falta de reconocimiento internacional y porque no tienen la gravitación necesaria por carecer de miembros suficientes y por el desarrollo político precario de estos esquemas, lo que les impide hablar por América Latina. En el pasado reciente, son escasos los esquemas de vinculación interregional. El que ha sido relativamente más exitoso es el del Grupo Andino y la Comunidad Europea, y en el plano de la formación de opinión y de relaciones partidistas interregionales sólo cabría destacar las relaciones

entre el Parlamento Latinoamericano y el Parlamento Andino con su contraparte europea.

iv) Los nuevos mecanismos de concertación de políticas latinoamericanas desarrollados en el contexto de la crisis político-económica de los años 80, constituyen un avance en la cooperación regional para el manejo coordinado de temas centrales en las relaciones con el resto del mundo.[49] No obstante, el mecanismo central (Grupo de Río) todavía no alcanza un desarrollo suficiente para generar un reconocimiento político externo similar al logrado por ASEAN. En el ámbito de las relaciones con Estados Unidos, la existencia del sistema interamericano limita significativamente el potencial del Grupo de Río, el cual podría verse limitado a ejercer una función de coordinación previa de posiciones a asumir frente a Washington por parte de América Latina.

De este modo, se confirma nuestra impresión del subdesarrollo relativo de las relaciones institucionales de América Latina con el resto del mundo frente al manejo más exitoso de las relaciones exteriores de ASEAN.

3. Relaciones bilaterales entre ASEAN y sus principales interlocutores.

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.[50] El logro de un desarrollo "integral, autosostenido e independiente" es el objetivo estipulado en la Declaración de 1967 que

[49] Ver Alicia Frohmann, *Puentes sobre la Turbulencia. La Concertación Política Latinoamericana en la Década de los 80*, (Santiago: Flacso, 1990); y Boris Yopo, "La Concertación Política en América Latina: De Contadora al Grupo de Río", *Documento de Trabajo*, Prospel, Santiago, 19, julio de 1991.

[50] Como ha sido destacado por Ronald Palmer, Thomas Reckford, Manfred Mols y Evamaría Berg, el concepto de *"national resilience"*, es en efecto consustancial 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 Evamaria Berg, "Emtwicklumg und Stabilitat. '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.

instituyó a ASEAN.[51] 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 extraregionales. 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 Estados Unidos en el área, aun sin reconocer la seguridad como una materia de competencia de ASEAN.[52]

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 Unión Soviética y China a la preservación de precarios equilibrios sociales internos.[53] 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 Unión Soviética y China.

Las percepciones de inseguridad entre los gobernantes de ASEAN, sin embargo, no estaban alimentadas exclusivamente por el poderío de la Unión Soviética y de China en las 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 Estados Unidos en la región se estructuró, luego de Vietnam, a partir de los acuerdos de cooperación suscritos por los Estados Unidos con las naciones aliadas. Filipinas, país ligado a

---

[51] "Declaración de Bangkok", recopilación de documentos oficiales de ASEAN, Jakarta.

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

[53] 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, Kennneth, "Implications of China's Political Situation on ASEAN", en: Joyce Kallgren, Nordin Sopiee y Soedjati Djiwandono (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.

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 Estados Unidos, ha sufrido, sin embargo, los embates de intereses encontrados en el curso de los últimos 25 años.[54] En el marco de la diplomacia colectiva de ASEAN ante los Estados Unidos, 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 de armas nucleares en la zona –iniciativa malasia de ZOPFAN ("*Zone of Peace Freedom and Neutrality*")–.[55]

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. Las signos más claros en esta dirección han sido dados por las cancillerías malasia y singapurense.[56] 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 Estados Unidos 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.[57]

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,

---

[54] 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 Siutheast Asia", *Asia-Pacific Community*, Nº7, invierno de 1980, p. 89.

[55] Palmer y Reckford, *op. cit.*, pp. 11-14.

[56] *Far Eastern Economic Review*, 20 de junio de 1991, p. 26.

[57] *El Mercurio*, 4 de enero de 1992.

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 Estados Unidos modifique sustancialmente su relaciones de seguridad con Japón, lo que alteraría el cuadro geopolítico en el área al llevar implícitamente al rearme militar japonés.[58] La gira del Presidente Bush a Singapur, Corea del Sur y Japón, tenía por objetivo desmentir la idea prevaleciente entre los gobernantes asiáticos de que existía 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 Estados Unidos, potencia que emerge como el polo geoestratégico dominante en el proceso de transición hacia un nuevo sistema internacional de post-Guerra Fría.

Intereses económicos.

La lógica de las acciones de los países de ASEAN en el campo de las relaciones económicas con los Estados Unidos 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.[59]

[58] *Far Eastern Economic Review*, 24 de octubre de 1991, pp. 24-30.
[59] Tan Kong Yam et al., *op. cit.*, Kuala Lumpur, 1991, pp. 3-5.

CUADRO 1

PRINCIPALES SOCIOS COMERCIALES DE ASEAN EN 1987

	Total (US$millones)	*Principales socios comerciales (% participación)*				
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	HongKong	RFA	Hol.
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	HongKong	Tail.
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.

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 confomación 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 Estados Unidos (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.[60] 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.[61] 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.[62]

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 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 Estados Unidos, ASEAN teme que tras los argumentos de equidad en las condiciones laborales esgrimidos por los Estados Unidos 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.[63]

---

[60] Vigésimo tercer AMM, extractos del comunicado conjunto, Jakarta, 24-25 de julio de 1990, en *ASEAN Economic Bulletin*, Vol. 7 Nº1, p. 132.

[61] 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.

[62] 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.

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

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 Washington para financiar iniciativas de desarrollo, bajo las forma de asistencia oficial para el desarrollo (AOD), especialmente en el caso de las naciones menos desarrolladas como Filipinas e Indonesia.[64] Para estos gobiernos es importante el apoyo de los Estados Unidos 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.

ASEAN - Europa.

Factor histórico.

Las oportunidades y desafíos que enfrenta la cooperación entre ASEAN y la Comunidad Europea 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.

[64] En Filipinas, la AOD conferida por los Estados Unidos 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 Estados Unidos promedió los 30 millones de dólares 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.

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 Comunidad Europea 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.[65]

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.[66] En décadas anteriores, las relaciones políticas se plantearon en el marco del interés convergente por frenar la expansión de la influencia regional de la Unión Soviética. En el nuevo contexto internacional, en ASEAN se percibe a Europa (y especialmente a la Comunidad Europea) 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 Comunidad 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.[67]

Intereses económicos.

En lo económico, la Comunidad Europea es percibida como uno de los vértices en el mundo desarrollado integrado por los Estados Unidos, Europa y Japón. La Comunidad es el tercer socio comercial de los países

[65] Con ocasión de la novena reunión entre los ministros de relaciones exteriores de la Asociación y la Comunidad Económica Europea, 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.

[66] Ver, Manfred Mols, "Comunidad Europea-ASEAN: ¿Un Modelo de Cooperación Interregional?", *Estudios Internacionales*, Nº92, año XXIII, octubre-diciembre de 1990, pp. 424-443.

[67] *The Straits Times*, 18 de julio de 1991.

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 Comunidad Europea en favor de Portugal y Grecia, países que son competidores en las industrias de consumo intensivas en mano de obra. La estructura del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) adoptada por 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 Comunidad 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 Comunidad Europea bajo el SGP.[68]

La división del trabajo ímplicita en los flujos comerciales con Europa es diferente de la que caracteriza las relaciones económicas de la Asociación con los Estados Unidos. En el caso de éste último país, los inversionistas norteamericanos trasladaron sus líneas de producción intensiva 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.[69]

Los gobernantes de ASEAN se han manifestado interesados en mejorar la participación europea en la inversión en el área. Las negocia-

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

[69] 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.

ciones 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 postsocialistas absorban las inversiones de la Comunidad Europea; al mismo tiempo, han expresado su preocupación ante las declaraciones de la Comunidad 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.[70]

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.[71]

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.[72] Desde esa perspectiva, se tiende a percibir la insistencia europea en asociar ambos temas como un subterfugio para reforzar y mantener la Fortaleza Europa.[73] 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

[70] 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.

[71] Para ver un resumen actualizado de los temas económicos ver *Factbook The European Community*, (Manila: 1989), pp. 55 y siguientes.

[72] *Far Eastern Economic Review*, 6 de junio de 1991, p. 55.

[73] El Primer Ministro Mahathir describió el intento europeo como "una nueva forma de proteccionismo" y que sus motivaciones eran "políticas y egoístas". *The Straits Times*, 20 de julio de 1991.

la historia ha sido causado por los occidentales (directamente o por la falta de ayuda para el desarrollo).[74]

ASEAN - Unión Soviética.

Interés político-estratégico.

En el período de la Guerra Fría, la guerra de Vietnam y la postguerra de Vietnam, ASEAN percibió a la Unión Soviética como un agresor, como una potencia expansionista y desestabilizadora. La extensión del radio de influencia de la Unión Soviética 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.[75] 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 través de Vietnam y su política militar expansionista en Indochina. El retiro de los Estados Unidos 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 Unión Soviética 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 Unión Soviética la posibilidad de bloquear la ruta que abastece de petróleo a Corea y Japón.[76]

Esta apreciación altamente negativa de la Unión Soviética cambió como consecuencia de las transformaciones internas en ese país. Una nueva era en las relaciones entre la Unión Soviética y los países de ASEAN se abrió luego del discurso que Mikhail Gorbachov pronunciara en Vladivostok (1986).[77] En el transcurso de la breve pero crucial gestión

[74] Octubre, 1991; *Sunday Times*, julio 21, 1991; *FEER*, 26 de septiembre de 1991.

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

[76] 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.

[77] Eduard Shevardnadze, "The USSR in the Asian and Pacific Region," *Indonesia Times*, 2 de marzo de 1991.

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 invitada 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.[78] 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 Unión Soviética, India y los Estados Unidos– negociaran un amplio programa de seguridad para la región de Asia Pacífico.[79]

Tal sería la última gestión diplomática de importancia de la Unión Soviética frente a ASEAN. Los eventos que transcurrieron en ese país con posterioridad al fallido golpe de Estado de agosto de 1991, apuntan a una drástica redefinición de las relaciones de ASEAN con los estados 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 Unión Soviética. 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 Unión Soviética debido a la escasez de divisas, la crisis económica y la dramática reducción del poder adquisitivo de los habitantes de la ex-Unión Soviética. 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 Mancomunidad de Estados Independientes podría ser satisfecha por países de ASEAN,[80] en tanto que capitales de la subregión podrían

[78] *The Straits Times*, 19 de julio de 1991.

[79] *The Straits Times*, 18 de julio de 1991.

[80] Con anterioridad al colpaso de la Unión Soviética, este país estaba negociando con Malasia la concesión de facilidades crediticias por un monto de 200 millones de dólares, 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.

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.[81] 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 prestan proviene de Occidente o de Japón.

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 ejercida por la vía de minorías étnicas aún ligadas culturalmente al país de origen. En ASEAN, ésta 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 archipielago, goza, como en Malasia, de una desproporcionada influencia en el comercio, la industria y las finanzas.[82]

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 Partido Comunista Chino 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".[83]

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

[81] *The Indonesian Observer*, 24 de julio de 1991.
[82] Al respecto nos remitimos al capítulo...
[83] Chan Ngor Chong, *op. cit.*, p. 129.

mayorías "*bumiputras*".[84] 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 "*People's Action Party*" –PAP– y el régimen de Lee Kuan Yew marcó, por cierto, abismales diferencias ideológicas con Beijing, que no han sido 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 este país). 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

[84] El objetivo del NEP era lograr que los "*bumiputras*" alcanzaran el control de 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.

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 República Popular China 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 República Popular China 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*".[85]

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, estos están dispuestos a normalizar sus relaciones con este país 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.[86]

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

[85] Jusuf Wanandi, *op. cit.*, p. 179.
[86] *Far Eastern Economic Review*, 20 de junio de 1991, p. 29.

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 que las economías de la Asociación y China asuman un caracter 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.[87] 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 dólares en 1990 y el volumen de las inversiones entre ambos alcanzó la cifra de mil millones de dólares.[88] 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.[89]

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, Taiwán, 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 República Popular China una amenaza

[87] Los hombres de negocios que han tejido esta activa y poderosa red económica se dedican especialmente al negocio inmoviliario, la industria ligera, el turismo y los servicios financieros, pero por lo general sus empresas no tienen 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.

[88] *The Straits Times*, 21 de julio de 1991.

[89] *The Economist*, 5 de octubre de 1991, pp. 21-24.

debido al enorme tamaño potencial de su economía 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 aun 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 República Popular China 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.

ASEAN - Japón

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 y han variado en función de los cambios en el *status* internacional de Japón.[90]

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.[91] 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.[92] A fines de la década de los 70, además, Japón ya había alcanzado un sólido nivel de desarrollo que

[90] 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 Segunga Guerra Mundial", y que a raíz de ello las víctimas piensan que "no hay un genuinio 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 atmosfera 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.

[91] 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.

[92] Sueo Sudo, "From Fukuda to Takeshita: A Decade of Japan-ASEAN Relations," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 10 Nº2, septiembre de 1988, pp. 119-143.

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 postministeriales. 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 manifiestan 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 postministeriales al ámbito geoestratégico.[93] Los países integrantes de ASEAN reaccionaron con frialdad ante la proposición,[94] 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 área.

Para los gobernantes de ASEAN el rol más constructivo de Japón en el ámbito subregional es aportar inversión y transferir tecnología.[95] La continuación del tratado de cooperación militar entre Japón y los Esta-

[93] 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 ambiguedad, revelando diferencias al interior de la Asociación. *The Straits Times*, 22, 23, 24 y 25 de julio de 1991.

[94] 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.

[95] Fuentes periodísticas y académicas han insistido con frecuencia 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 dólares 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.

dos Unidos es una garantía que la potencia asiática no alterará el equilibrio geopolítico. En consecuencia, las relaciones con los Estados Unidos 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 Estados Unidos se considera difícilmente sustituible. Los Estados Unidos 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 Asia Pacífico.[96] El Secretario de Estado James Baker advirtió en julio de 1991 que cualquier innovación significaría replantear todos los compromisos militares bilaterales de los Estados Unidos en el área, sugiriendo la posibilidad de un retiro norteamericano.[97]

Las relaciones a nivel económico.

Desde su rendición incondicional ante las fuerzas norteamericanas, Japón abría 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.[98] 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

[96] *Far Eastern Economic Review*, 24 de octubre de 1991, p. 25.

[97] Ver reportaje especial de *Far Eastern Economic Review*, cerca de julio de 1991.

[98] *Far Eastern Economic Review*, 25 de julio de 1991, p. 53.

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 gestación 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 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 invertidos en los PARI en 1990.[99] Actualmente, la región concentra cerca de 60% de la ayuda japonesa para el desarrollo, programa que alcanzó en 1990 la marca de los 9.000 millones de dólares.[100]

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.[101] En el curso de los últimos cinco años, las firmas niponas han invertido 27 mil millones de dólares en el Sudeste asiático, en tanto que las empresas estadounidenses han aportado sólo 7.400 millones.[102] 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

[99] *The Sunday Times*, Singapur, 21 de julio de 1991, p. 1.
[100] *Far Eastern Economic Review*, 10 de octubre de 1991, pp. 67-69.
[101] René Muga, *op. cit.*, pp. 10, 11.
[102] *The Washington Post National Weekly Edition*, 19-25 de agosto de 1991, p. 24.

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,[103] que 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.[104]

CUADRO 2

EXPORTACIONES DE ASEAN A ESTADOS UNIDOS Y JAPON (1989)

	Estados Unidos		*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 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

[103] En un artículo publicado en 1982, Radha Sinha argumenta que la relación de Japón con ASEAN es de caracter 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, Nº2, pp. 21-28.

[104] René Muga, *op. cit.*, p.6; *Far Eastern Economic Review*, 28 de noviembre de 1991.

orientado a grandes proyectos de infraestructura, abriendo espacios para las 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 facilitar las operaciones del sector privado, que para asistir a esos países en sus esfuerzos de desarrollo económico.[105]

Mientras existió la hipótesis de que fracasara la Ronda Uruguay del GATT, sin embargo, se temió que el área de ASEAN podría gravitar hacia un bloque asiático liderado por Japón. Como señaláramos en la sección 2, 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 EAEG[106] 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.[107]

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 condicio-

[105] *Far Eastern Economic Review*, 10 de octubre de 1991, p. 68.

[106] 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 Nº1, julio de 1991, p. 90.

[107] René Muga, *op. cit.*, p. 9.

namientos 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 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 Comunidad Europea, 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 principal 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 latinoamericana 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 "autonómicas" 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. En el período desde 1945, Estados Unidos ha jugado ese papel frente a la Unión Soviética 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 su 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 paí-

ses 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%).[108]

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 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 expotencias 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 conexa 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.

[108] Fuente: FMI-DOTS, 1989.

III PARTE

Cooperación, integración y desarrollo político-económico: conclusiones.

Manfred Wilhelmy y Manfred Mols

En las páginas finales de nuestra investigación comparada de los procesos de integración y cooperación en América Latina y los países de ASEAN, recapitularemos nuestros planteamientos de manera breve. Se trata especialmente de determinar la relación entre las concepciones y políticas de desarrollo de los Estados participantes en la colaboración regional, y la forma y contenido de la cooperación multilateral regional.

La siguiente fórmula sintetiza las metas generales de desarrollo de los Estados: estos entes públicos pretenden ser política y económicamente viables, fuertes, estables y al mismo tiempo dinámicos, de manera de estar en condiciones de enfrentar las demandas y desafíos de un entorno global y regional cambiante.

Podemos expresar nuestra conclusión comparativa en los siguientes términos, que precisaremos más adelante: el regionalismo latinoamericano se basa en una larga trayectoria histórica, por lo que exhibe un sistema complejo y cambiante de instituciones de cooperación e integración. Sin embargo, la contribución de los esfuerzos de esta índole al desarrollo político y económico de la región ha sido relativamente modesta. En cambio, la trayectoria del regionalismo y la cooperación en el Sudeste asiático es relativamente breve (en el caso de ASEAN comprende poco más de un cuarto de siglo), y ha originado un sistema menos complejo de instituciones de cooperación y prácticamente ningún esquema de integración. No obstante, la contribución de la cooperación en ASEAN el desarrollo *político* de los países miembros es significativa – pero

en el plano económico la conclusión es que el aporte no ha sido significativo.

Es necesario complementar lo antedicho con un elemento prospectivo. A pesar de las grandes diferencias entre las regiones que hemos comparado, a mediano y largo plazo podría tener lugar algo así como una "convergencia asiático-latinoamericana". En efecto, por un lado los países de ASEAN que hasta ahora han evitado todo esfuerzo de *integración* reconocen poco a poco la gran importancia de formas de vinculación como una zona de libre comercio. El contexto global de regionalización y formación de bloques económicos influye en este sentido. Por otro lado, los gobiernos latinoamericanos –frustrados con la larga serie de experiencias con la muchas veces estéril diplomacia de conferencias de tipo retórico y legalista– se muestran más proclives a ejercitar formas más flexibles y desburocratizadas de diálogo. Esta tendencia muestra claros paralelos con el estilo de negociación en el grupo de ASEAN. Aparte de lo anterior, los mismos gobiernos que por largos años han estado encerrados en el mundo limitado del sistema interamericano se esforzaron en las últimas décadas por aumentar el alcance de sus vinculaciones colectivas externas y por diversificar sus contactos internacionales.

Resulta interesante observar que los asiáticos se acercan a un modelo de relaciones externas que no está tan alejado de la praxis latinoamericana, mientras los gobernantes latinoamericanos –que no han dejado de tomar nota de los éxitos de la diplomacia de ASEAN– comienzan a adoptar fórmulas y métodos de trabajo que han tenido buenos resultados para los asiáticos. Está claro que esta tendencia a la convergencia no se postula ignorando las diferencias históricas entre los dos modelos de cooperación que resultan de culturas diferentes, de distintas experiencias en el ámbito de los respectivos contextos regionales así como de formas contrastantes de relaciones entre Estado y sociedad civil a ambos lados del Pacífico.

En el transcurso de nuestros trabajos, iniciados a fines de 1989, el marco externo de la cooperación y la integración cambió de manera más rápida y radical, tanto para América Latina como el Sudeste asiático, que lo anticipado por los autores, por otros analistas o por otros actores internacionales. Nos referimos especialmente a los históricos eventos producidos en Europa desde 1989 y los drásticos cambios que ellos produjeron en el sistema internacional y en cada uno de sus componentes. Cuando diseñamos y luego comenzamos la ejecución de nuestro proyecto, no preveíamos que antes de concluirlo habría que distinguir dos condicionamientos fundamentalmente distintos en el tratamiento de

las condiciones del marco externo de nuestro tema, los que corresponden a las profundas transformaciones en curso en el sistema internacional.

La racionalidad específica de la cooperación y la integración regional en el marco de la Guerra Fría estuvo estrechamente ligada –aunque de manera diferenciada– a la división bipolar del mundo. Hasta fines de los años 80, la orientación de ASEAN en el campo de la política de seguridad estuvo determinada por la amenaza militar-ideológica del Vietnam comunista y de sus Estados clientes Laos y Camboya. Indirectamente se trataba del patrón del comunismo indochino: la Unión Soviética. En América Latina, era necesario y conveniente cuidar las relaciones con los Estados Unidos, que desde antes de la Primera Guerra Mundial aparecen en la región como la potencia hegemónica exclusiva. La estrecha relación con Norteamérica naturalmente no excluyó que algunos países aspiraran sentidamente a ensanchar los espacios de autonomía frente a la potencia hegemónica. Esto resultaba más factible en la medida que disminuía la gravitación de la bipolaridad en el sistema internacional, perfilándose a cambio una multipolarización del mundo. Este proceso tuvo lugar primeramente a nivel económico – pensemos en el ascenso de Japón a la condición de potencia económica mundial y en la consolidación de la integración europea occidental.

En el sistema internacional después de la Guerra Fría, el Sudeste asiático y América Latina deben considerar sus posiciones políticas y económicas en sus entornos inmediatos así como en el mundo. Aunque hoy no es posible caracterizar exhaustivamente el nuevo orden mundial, queremos presentar algunas reflexiones acerca de los pasos que deben dar los países de América Latina y de la ASEAN.

La ASEAN enfrenta hoy el desafío y el problema de encontrar una nueva base, un nuevo factor de cohesión para la colaboración regional. Aspectos esenciales que en el pasado fortalecieron la asociación de los seis países han desaparecido o se han transformado fuertemente. Con la disolución de la Unión Soviética y la declinación (política y económica) de los países que formaban la clientela soviética en Indochina, desapareció (casi de la noche a la mañana) la mayor amenaza militar-ideológica a los países de ASEAN. Debe agregarse el hecho que la potencia regional más importante del área –China– si bien tiene ambiciones hegemónicas, por algunos años se concentrarán en el desarrollo económico y social interno. Nuevos focos de peligro reemplazaron a los antiguos: el panorama de las tensiones en el Sudeste asiático hoy está marcado por conflictos de raíz económica referidos a territorios, fronteras y recursos. En general, la actuación estatal (no sólo en el Sudeste asiático) está mucho más condicionada en la actualidad por consideraciones económi-

cas, las que se reflejan en el desarrollo de las estrategias de cooperación regional. Estas requieren a) la capacidad de reconocer correctamente las circunstancias y tendencias en la economía política internacional, especialmente en lo concerniente a la formación de bloques comerciales regionales; b) una reacción adecuada de los países, consistente en mantener y desarrollar las estrategias económicas de mercado y de orientación exportadora; y c) la mantención de los contactos económicos con la primera potencia económica del Pacífico –Japón– sin descuidar –como factor de equilibrio– las relaciones con Estados Unidos y Europa occidental, mercados tradicionales y absolutamente irrenunciables para los países de ASEAN. Todo esto solamente podrá dar resultado en la medida que los países de ASEAN logren articular una forma práctica y exitosa de cooperación subregional unida a perfiles más avanzados de desarrollo. La ASEAN solamente alcanzará credibilidad como agrupación económica en la medida que llegue a tener el tamaño suficiente frente a los centros establecidos de la economía internacional.

Entre tranto, un creciente número de Estados latinoamericanos reconoce la importancia de cultivar y desarrollar las relaciones con los Estados Unidos, en la medida que a) crece la voluntad de realizar reformas económicas efectivas, y que b) se ve de manera más realista y se analiza más a fondo la posición propia en el sistema internacional. Los acuerdos de libre comercio entre los países latinoamericanos y Estados Unidos (en la orientación señalada por la Iniciativa Bush), reflejan una percepción al Sur del Río Grande en términos de la cual los Estados Unidos siguen constituyendo un polo atractivo de orientación internacional, especialmente para las exportaciones latinoamericanas. A pesar de ello, los latinoamericanos ya no perciben a los Estados Unidos como la potencia hegemónica absoluta de tiempos pasados. Más bien se ve hoy a Estados Unidos en una situación especial de falta de competencia estratégica unida a una creciente competencia económica (pero también crecientemente política) de Japón y Europa. En América Latina, grupos que hace pocas décadas veían la colaboración con Estados Unidos como una forma de sujeción neocolonial al poderoso vecino del Norte, hoy no se oponen a las crecientes vinculaciones con los Estados Unidos. Este cambio tiene mucho que ver con la caída de los socialismos reales y con el término de las opciones ideológicas asociadas con este proceso. Pero tanto al Norte como al Sur del Río Grande todos estos cambios se están produciendo con cautela, buscando mantener el equilibrio.

América Latina actualmente está en condiciones de expandir sus contactos internacionales. La región ya no se encuentra "encerrada" por los Estados Unidos en el hemisferio occidental, y hoy puede participar

en el proceso de intercambio económico con Japón, los países del Sudeste asiático y países como Australia. Con muchos de éstos la región prácticamente no tenía relaciones. Un ejemplo del nuevo espacio disponible es que Australia, que destina menos del 1% de sus exportaciones a América Latina, hoy se ha convertido en un dinámico inversionista extranjero en la economía chilena. Aunque la iniciativa de realizar estas inversiones no provino del lado chileno, Chile ponderó esta nueva realidad dando creciente importancia a las nuevas relaciones bilaterales. La reactivación de las economías latinoamericanas en los años 90 puede contribuir una base material para la profundización de estos nuevos contactos internacionales. Estos a su vez podrían ayudar a fortalecer la nueva fase de relaciones exteriores que ya no se basa en una retórica voluntarista sino en metas de desarrollo de mediano plazo que se persiguen de manera realista, flexible y sin cargas ideológicas.

Concluiremos nuestro estudio mencionando cinco puntos destinados a determinar en qué medida los procesos latinoamericanos y asiáticos de cooperación e integración han reaccionado ante las nuevas condiciones del marco internacional global y regional, y cuáles son sus aptitudes para hacerlo en el futuro:

a) *seguridad externa*, concebida en la acepción tradicional de control de los riesgos político-estratégicos prevenientes del sistema internacional, con énfasis expreso en las amenazas de origen extra-regional;

b) *conflictos intraregionales* entre miembros de sistemas regionales o subregionales, especialmente en las dimensiones de conflicto político territorial e ideológico;

c) *el prestigio internacional* de la región o subregión, esto es, la reputación política de que gozan determinadas unidades estatales en las esferas política y económica;

d) *capacidad de acción y de negociación regional*, una dimensión que apunta a la manera en que los recursos disponibles se refuerzan mutuamente para lograr resultados favorables frente a otros sectores internacionales; y

e) *comercio intraregional o subregional* y la capacidad de realizar en común determinados proyectos de desarrollo.

Seguridad externa.

Pareciera que la existencia de ASEAN ha mejorado la situación de los Estados miembros frente a las amenazas externas. La actuación común en las cuestiones de seguridad regional y la cohesión frente a las amena-

zas externas fue –aunque esto no se declaró oficialmente– el motivo de la fundación de ASEAN y –hasta fines de la década del 80– un factor esencial de la cohesión del grupo. Hasta la cumbre de ASEAN en 1992, la asociación excluía los temas de seguridad y militares de la agenda oficial. La cumbre rompió ese "tabú", abriendo ASEAN a la agenda de seguridad de la post-Guerra Fría. La política tradicional había sido dificultar el establecimiento de esferas de influencia de potencias externas en el Sudeste asiático. La política había estado dirigida principalmente contra la Unión Soviética, la cual durante su existencia no pudo desarrollar de manera significativa contactos políticos y económicos con ASEAN, ya que se percibía a Moscú como potencia excesivamente involucrada en los conflictos de Indochina y especialmente Camboya. Mijail Gorbachov, reconociendo el dilema, ianuguró una nueva política soviética hacia Asia-Pacífico, sacrificando la relación privilegiada con Vietnam en aras de las vinculaciones con ASEAN. Su orden a los gobernantes de Hanoi de terminar con la ocupación de Camboya le permitió abrir al menos algunas puertas en la región de ASEAN.

Por su sola existencia, ASEAN, como entidad subregional exitosa forzó a China a mantener una política de prudencia en el Sudeste asiático. A partir de los años 70, Beijing renunció al apoyo de insurgentes maoístas en la región y en cambio se dedicó a cultivar las relaciones intergubernamentales con los Estados de ASEAN. En 1990, Indonesia y Singapur fueron los últimos países de la subregión en establecer relaciones diplomáticas con China. Aunque se justifica, por tanto, hablar de una normalización de las relaciones entre ASEAN y China, los continuos esfuerzos de los países de ASEAN por mantener una presencia estratégica de los Estados Unidos en el área testimonia la existencia de un resto de desconfianza de estos países frente a las ambiciones del Imperio del Centro en el Sudeste asiático.

Contrastando con lo anterior, la contribución de los mecanismos de integración y cooperación en América Latina a la seguridad externa de la región ha sido limitada. A lo largo de la historia, las potencias externas han aprovechado las amplias oportunidades que se les han abierto para ejercer poder e influencia en la región; ello ha ocurrido en circunstancias que América Latina tradicionalmente se ha encontrado al margen de los grandes acontecimientos de la política mundial. Si bien ninguna potencia ha logrado desplazar la hegemonía de los Estados Unidos, en el caso de Cuba la Unión Soviética conquistó una posición importante en la competencia de la Guerra Fría. También es preciso recordar que los mecanismos regionales no contribuyeron a fortalecer la posición argentina frente a Gran Bretaña en el conflicto del Atlántico Sur en 1982, lo que

puso en evidencia la elevada vulnerabilidad de América Latina en los conflictos político-estratégicos no originados en la Guerra Fría.

Desde la perspectiva latinoamericana, en cualquier caso el principal problema fueron los Estados Unidos. Los diversos mecanismos de cooperación y el sistema interamericano demostraron su incapacidad de evitar sucesivas intervenciones de Estados Unidos en la región. La regla es que Estados Unidos ha intervenido cuando ha percibido determinados niveles de amenaza a sus intereses regionales. Las variantes de esta práctica incluyen desde intervenciones de tipo tradicional (desde comienzos de siglo hasta la reciente intervención en Panamá), hasta acciones de otro tipo como la invasión de la República Dominicana en 1965 o el apoyo a los "contras" en Nicaragua. A pesar de algunos progresos notables como la diplomacia colectiva en el proceso de paz en Centroamérica (acuerdo de Esquipulas), la hegemonía de los Estados Unidos sigue constituyendo un problema.

Conflictos entre Estados miembros.

La contribución de ASEAN a la limitación de conflictos entre los Estados miembros (problemas limítrofes, de minorías, etc.) se puede evaluar positivamente. A pesar de ello, no vemos una relación absoluta y directa de causalidad entre la fundación y los logros de ASEAN en el campo de las mediaciones pacificadoras, en la medida que el deseo de pacificación y reducción de conflictos a través de consultas entre Estados asociados es más antiguo que ASEAN. Por supuesto, no es posible desconocer que el tema de la paz regional estuvo entre las divisas de ASEAN desde su fundación, y ha sido una línea permanente de la Asociación. Hay, por consiguiente, una causación circular. En este aspecto fue de particular relevancia la visión de estadistas importantes como los cancilleres de Indonesia, Adam Malik, y de Tailandia, Thanat Kaman. ASEAN ha cumplido esta función sin una maquinaria institucional elaborada, sino como un foro de comunicación para el control de los conflictos existentes entre los países miembros.

En América Latina, los diseños para la cooperación y la integración también se orientaron a procurar soluciones a los conflictos intraregionales, los que –como se sabe– son antiguos y de trayectoria compleja. Por un lado, instancias como el sistema interamericano han ofrecido canales de comunicación útiles para la formulación de demandas nacionales y para la discusión de diferencias entre los Estados miembros. Frecuentemente, esta comunicación ha permitido evitar la aplicación de medidas

como la coerción política o económica. Cuando este tipo de medidas ya se ha aplicado, el sistema ha contribuido a la pacificación, el arreglo de diferencias y las negociaciones.

En los diversos mecanismos de cooperación e integración se ha tolerado de manera implícita la coexistencia de finalidades de la comunidad y de posiciones de Estados individuales. Con ello siempre se ha aceptado el riesgo de eventualmente socavar la cohesión y el funcionamiento de la cooperación y los programas de cada organización. Algunos ejemplos en el sistema interamericano son las posiciones encontradas de Perú y Ecuador y de Chile y Bolivia. En este ámbito, los actores interesados en la superación del *statu quo* pensaron que la estrategia interamericana fortalecería sus demandas. Ello también se ha visto en el contexto de las medidas de reducción de conflicto en el SELA (parcialmente canalizadas por los Comités de Acción), aunque la competencia formal del SELA está principalmente en otras tareas.

En el contexto del desarrollo de nuevas formas de concertación política en América Latina se divisan ciertos paralelos con ASEAN. En cierta medida esta observación apunta a una tendencia opuesta a nuestra comprobación de la factibilidad de desviar a las instituciones de sus tareas originarias. En los años 80, el conflicto centroamericano aparece como un motivo de impulso a la cooperación regional. Ello se debió a que muchos Estados vieron el peligro de que el conflicto rebasara mucho más allá de Centroamérica. La secuencia desde la fundación del Grupo de Contadora en el contexto de las amenazantes crisis de Nicaragua y El Salvador, la creación del Grupo de Apoyo a Contadora, hasta la fusión de ambos en el Grupo de los Ocho que desarrolló un nuevo tipo de diplomacia como Grupo de Río, ilustra el significado de un conflicto regional como iniciado (indirecto) de una cooperación regional exitosa. El proceso a que nos referimos llevó a la adopción de la *concertación* como nuevo enfoque de la colaboración regional en América Latina, que ha servido como marco para la discusión de una amplia agenda política y económica. Lo que quedó del interés inicial de estos países en el conflicto centroamericano ha sido la orientación de la cooperación a los fines de la paz, el progreso y la democracia en la región. La historia del desarrollo de la concertación revela sin lugar a dudas un proceso de maduración de la cooperación en relación con las etapas precedentes de carácter más formalista, retórico y limitado en el campo diplomático.

Prestigio.

No cabe duda que ASEAN ha contribuido a elevar considerablemente el prestigio de sus integrantes, llevándolo a niveles que éstos nunca podrían haber logrado por sí solos. La Asociación goza de una alta reputación en la medida que ha sido capaz de desarrollar una efectiva diplomacia colectiva de los seis Estados, lo que ha conferido a la región una importante capacidad de diálogo frente a los centros de poder en Asia y a nivel global. A la luz de este logro, la crítica de ASEAN –la falta de programas y resultados concretos– pareciera evidenciar un prejuicio. La crítica específica (justificada) de aspectos como los económicos es propia de círculos de especialistas, mientras a nivel público prevalece la buena reputación de ASEAN.

En América Latina son escasos los mecanismos prestigiosos de cooperación e integración. La imagen usual ha sido la de una región sacudida por crisis, poco efectiva, formalista, burocrática, poco imaginativa y limitada por la hegemonía estadounidense. Estos aspectos negativos han demostrado ser muy resistentes a los correctivos de imagen, de manera que aun los éxitos efectivos del sistema en su conjunto o de determinados países no han podido prevalecer frente a los estereotipos que afectan tanto a los especialistas como a otros observadores. ALALC y ALADI siempre han sido vistos como mecanismos vulnerables, de escasa gravitación y poco potencial. El Grupo Andino –sobre todo mientras se perfiló como manifestación subregional del nacionalismo económico– procuró revertirse de una imagen progresista, pero no logró cumplir las expectativas de la realidad cotidiana de la cooperación. El cuadro de SELA es un tanto más positivo, aunque parece ser imposible que SELA pueda acceder a un nivel interesante de prestigio en América Latina y el mundo mientras en los Estados miembros no exista la voluntad ni la capacidad política y económica de fortalecer efectivamente la organización.

Entre los esquemas más recientes de cooperación regional encontramos el MERCOSUR y el Grupo de Río. El primero tiene una trayectoria tan breve que no resulta posible identificar una imagen, aunque está claro que este nuevo acuerdo ha desarrollado expectativas de consideración dentro y fuera de la región. El Grupo de Río es tal vez el único mecanismo regional que, gracias a su compromiso con la paz, la democracia y el progreso, goza de un cierto prestigio. Con ello este mecanismo es la variante de la cooperación latinoamericana que más se acerca a la prestigiosa ASEAN. Así lo confirma el alto grado de aceptación internacional del Grupo de Río.

Capacidad y poder de negociación.

ASEAN ha fortalecido la capacidad colectiva de negociación de los Estados miembros, especialmente a través del programa de diálogo del que se vale la Asociación para representar los intereses de los miembros frente a actores externos importantes. Ello es así en circunstancias que el poder negociador *real* de ASEAN es más bien reducido, siendo que la imagen de los encuentros de diálogo es de muy alto perfil (véase el párrafo "Prestigio"). Es conocido el hecho que las conversaciones con las contrapartes son de carácter abierto (aunque hay excepciones y zonas "tabú"); pero generalmente no hay agendas muy específicas ni mucho seguimiento de los temas (el programa de diálogo ASEAN-Japón es una excepción eventual).

Una diferencia básica entre la ASEAN y la situación latinoamericana radica en la existencia del sistema interamericano como instancia específica de negociación con la potencia hegemónica Estados Unidos. Más allá de la retórica, el sistema interamericano ofrece cierto espacio para un "*lobbying*" latinoamericano frente a Washington, el que no sería posible sin los canales de la OEA (y, en la práctica, del BID). Todos estos foros otorgan a América Latina una capacidad limitada pero útil de conferenciar con Estados Unidos, Canadá y otros países. Al mismo tiempo, los países del subcontinente pueden aprovechar estas organizaciones para mantener sus propios canales de conversación. Por su parte, SELA ha sido un buen catalizador para las acciones comunes y una fuente de útiles diagnósticos político-económicos para la región, aun cuando no se llegue a acuerdos formales en cada materia. Cerrar esta brecha corresponde probablemente al Grupo de Río, el que de este modo contribuiría a mejorar la capacidad colectiva de negociación de la región basada en una agenda regional. Está claro que esta agenda recién se está formando.

Fortalecimiento del comercio intraregional y de la capacidad de realización de proyectos conjuntos.

El fomento del comercio intra-ASEAN ha estado en la agenda desde la cumbre de Bali (1976). En esa reunión se acordó impulsar medidas de liberalización comercial a través de mecanismos preferenciales (PTA) para los productos "no sensibles". En este nivel –de por sí modesto– no se registra un progreso significativo. La contribución de ASEAN al fomento del comercio intraregional ha sido marginal, en la medida que los

Estados han conservado sus vinculaciones comerciales tradicionales con los mercados del mundo industrializado.

Esta situación podría cambiar en el mediano o largo plazo. En la cumbre de Singapur (enero 1992), se acordó el establecimiento de una zona de libre comercio (AFTA). De acuerdo a la experiencia internacional, podemos esperar que en la medida que las metas de AFTA se realicen efectivamente, se incrementarán sustancialmente las corrientes comerciales entre los países de ASEAN, lo que a su vez debería fortalecer la posición exportadora de toda la subregión. Está claro que las condiciones para la realización de proyectos industriales conjuntos mejoran en el marco del libre comercio. Tales condiciones favorables ya existen en los llamados "triángulos de crecimiento" al interior de ASEAN. En cambio, los viejos proyectos industriales conjuntos de ASEAN no tuvieron mayor éxito.

En América Latina, los acuerdos de integración de las últimas décadas contribuyeron de manera modesta al crecimiento del comercio intraregional. En general, las experiencias con los programas de liberalización como los difundidos por la CEPAL mostraron que después de una dinamización inicial del intercambio comercial aparecen obstáculos económicos y políticos que frenaron el proceso de intercambio e integración. La resistencia de determinados Estados a integrarse, las tensiones políticas bilaterales, la debilidad de las economías nacionales frente a los influjos externos, las inestabilidades, así como la falta de armonización macroeconómica entre los países, han contribuido a este resultado insatisfactorio. A raíz de este estado de cosas, los compromisos de integración de muchos Estados latinoamericanos se han debilitado; ha habido un retorno a los programas y acuerdos bilaterales y un reemplazo de mecanismos fracasados por otros nuevos, aunque a la luz de toda la experiencia acumulada debería haber estado claro que en estos últimos probablemente volverían a presentarse problemas similares. El reemplazo de ALALC por ALADI, los repetidos intentos fallidos para revitalizar el Grupo Andino, la búsqueda de nuevas formas de colaboración subregional –como el MERCOSUR, originado en los acuerdos bilaterales entre Argentina y Brasil– y las diversas etapas de la integración centroamericana, ilustran clara y ampliamente esta problemática.

El acuerdo sobre el NAFTA, al cual podrían unirse participantes latinoamericanos adicionales, podría abrir una nueva fase para la cooperación y la integración en el continente americano. Aunque no es posible adelantar juicios acerca del funcionamiento del NAFTA, la cooperación de los Estados Unidos puede constituir un impulso importante para el libre comercio y sacar el proceso de cooperación económica latinoame-

ricana de su tradicional paso de tortuga. Con ello surgiría una clara diferencia frente a la ASEAN, la que no dispone de un promotor "interno" comparable de la colaboración regional. Si la "Iniciativa para las Américas" llegara a constituir un proyecto central de integración que abarcara a toda América Latina, la región podría aceptar una unión económica más estrecha con la economía de los Estados Unidos y así aprovechar implícitamente las ventajas de un macroespacio regionalizado para mejorar su posición en la economía mundial. Ello tendría particular importancia en la medida que continuara la tendencia a la formación de tres grandes núcleos económicos en el mundo.

No pasamos por alto el hecho que nos estamos refiriendo a escenarios que constituyen solamente hipótesis. Su realización no depende significativamente de la influencia latinoamericana. Por parte de Washington, la articulación de la política latinoamericana no depende solamente de la definición de sus intereses hemisféricos. Buena parte de los acontecimientos de los próximos años en el hemisferio occidental depende de procesos extraregionales, en los cuales Estados Unidos podrá procurar influir, pero que en lo sustantivo involucrarán a otros actores con sus características particulares. Se trata especialmente de Japón, potencia esencial en el ámbito Asia-Pacífico, y de Europa, que a pesar de sus preocupaciones en torno al problema de "ampliación o profundización", ha madurado, llegando a constituir un importante actor *sui generis*, que acepta cada vez menos que se le presente una determinada agenda del sistema internacional e insiste, por el contrario, en hacer su contribución a estructurarla. Esto vale particularmente en cuestiones muy centrales del intercambio global de bienes y sus implicaciones ulteriores en los temas de inversión, tecnología y desarrollo. A la luz de estas tendencias de cambio y de las nuevas opciones que se proponen, se plantea para los latinoamericanos la interrogante acerca de sus estrategias de cooperación e integración. ¿No cabría considerar la opción de echar por la borda las concepciones tradicionales y diseñar nuevas estrategias en el contexto de nuevas condiciones del marco global, regional y subregional? Alternativamente, considerando los múltiples factores de incertidumbre asociados con el surgimiento de un nuevo sistema internacional, ¿no sería aconsejable realizar, de una vez, con más energía, los planes elaborados por años para lograr un cierto grado de control del propio destino en el sistema internacional?

Resulta interesante observar el debate que –con distintos matices– tiene lugar en muchos países latinoamericanos entre estas opciones. Igualmente interesante es percibir cómo el grupo de ASEAN enfrenta opciones muy comparables a las señaladas. Se trata, en último término, de cuestiones que responden a una misma "lógica" de cambio internacional.