
ESTUDIOS
INTERNACIONALES

ENSAYOS SOBRE
EL PACIFICO

Recopilación y notas de

FRANCISCO ORREGO VICUÑA

Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile
EDITORIAL UNIVERSITARIA



ENSAYOS SOBRE EL PACIFICO

Esta obra reúne estudios publicados en la Revista Estudios Internacionales del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, así como en otras publicaciones o programas de este centro de estudios.

Su publicación ha sido posible en virtud del Proyecto N° SI009-801 patrocinado por el

SERVICIO DE DESARROLLO CIENTIFICO Y CREACION ARTISTICA
DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE

© Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile
Inscripción N° 51.943

Derechos exclusivos reservados para todos los países

EDICIÓN FACSIMILAR

Impreso en los talleres de la Editorial Universitaria
San Francisco 454, Santiago de Chile

ENSAYOS SOBRE EL PACIFICO

Estudios publicados en la
Revista Estudios Internacionales

Recopilación, introducción y notas de
FRANCISCO ORREGO VICUÑA



INSTITUTO DE
ESTUDIOS INTERNACIONALES
DE LA UNIVERSIDAD DE CHILE

EDITORIAL UNIVERSITARIA
SANTIAGO DE CHILE

1968-1969

1969-1970

1970-1971

1971-1972

1972-1973

1973-1974

1974-1975

1975-1976

1976-1977

1977-1978

1978-1979

1979-1980

INDICE

Introducción	9
Los Océanos Indico y Pacífico: algunas consideraciones estratégicas (1969). <i>T. B. Millar</i>	13
Asia Oriental y Meridional y el Pacífico: inicios de 1972 (1972). <i>Marcelo Aberastury</i>	45
La Cuenca del Pacífico en una perspectiva geográfica (1980). <i>Ricardo Riesco</i>	68
Un área de libre comercio del Pacífico (1972). <i>Kiyoshi Kojima</i> . . .	100
Australia y el Pacífico (1972). <i>Bruce Grant</i>	115
Australia en el Pacífico (1972). <i>W. Macmahom Ball</i>	129
¿Tiene China una política exterior? (1967). <i>John Gittings</i>	143
Hacia adónde va el Japón (1978). <i>Gustavo Andrade</i>	163
La estrategia de los Estados Unidos en el Pacífico Occidental y el dilema de Micronesia (1972). <i>Eugene B. Mihaly</i>	178
Niugini: una nueva nación cuprífera en el Pacífico se acerca a su independencia (1973). <i>James Byth</i>	194
El Pacífico insular en una perspectiva latinoamericana: hacia una relación especial (1980). <i>Francisco Orrego Vicuña</i>	219



INTRODUCCION

LA PRESENCIA PERMANENTE DEL PACIFICO

Francisco Orrego Vicuña

Director del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile

Desde su creación en 1966, el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile ha evidenciado una marcada preocupación por el desarrollo de los estudios sobre la región del Pacífico, con particular referencia al rol que le cabe desempeñar a América Latina, y muy especialmente a Chile, en el ámbito de esta vasta área.

La primera línea de trabajo que se desarrolló en este marco fue la de convocar a seminarios internacionales que permitieron el inicio de un conocimiento recíproco entre las dos riberas del Pacífico, la comunicación intelectual entre sus centros de estudio, gobiernos, empresarios y otros sectores relevantes y, sobre esta base, el progreso gradual hacia la participación de América Latina en este complejo escenario político, económico y cultural.

Tres fueron los pasos de importancia en este sentido, sin perjuicio de los que habrán de seguir. El primero fue la realización del Seminario sobre *América Latina vuelve al Pacífico*, realizado en Viña del Mar en 1970; el segundo fue el Seminario sobre *Ciencia y Tecnología en la Cuenca del Pacífico*, que tuvo lugar en 1975, también en Viña del Mar; y al tercer paso fue la organización del Seminario sobre *La Comunidad del Pacífico: hacia un rol para América Latina*, que tuvo lugar en Isla de Pascua en 1979. A todos estos encuentros asistieron distinguidas personalidades de los sectores público, privado, académico y de los organismos internacionales.

La segunda línea de trabajo vinculada a los estudios del área del Pacífico fue el inicio de un plan sistemático de investigaciones, que permitiera un conocimiento detallado de los principales aspectos que inciden en las relaciones entre América Latina y esta región. Dentro de esta perspectiva se emprendieron proyectos de investigación sobre los problemas más relevantes en lo político y económico, la mayoría de los cuales contó con el auspicio del Servicio de Desarrollo Científico y Creación Artística de la Universidad de Chile. Un paso más avanzado fue la constitución de un grupo de estudio especializado, al que se invitó a participar a distinguidos académicos chilenos y extranjeros, quienes produjeron estudios de especial relieve y profundidad. Este grupo de estudio contó con el auspicio de la Fundación Tinker.

Sobre la base de este conjunto de actividades, el Instituto pudo entonces organizar un área de estudios sobre el Pacífico, que ha venido trabajando de manera constante a partir de 1979. Esta área ha contado con el apoyo de un programa de Desarrollo auspiciado igualmente por el Servicio de Desarrollo Científico y Creación Artística de la Universidad de Chile. Entre otras actividades, esta área ha llevado a cabo exitosos programas de extensión universitaria, que han incluido cursos sobre la Cuenca del Pacífico en Santiago, Antofagasta, Valparaíso y otras ciudades del país, así como la producción de un programa de divulgación en videocassettes. De esta manera, la preocupación por los estudios del Pacífico ha trascendido a la opinión pública de una manera directa.

También debe destacarse que, dentro de las actividades referidas, se ha procedido al desarrollo de una política de contactos directos con los principales centros de estudio de la región del Pacífico. Distinguidos académicos han visitado el Instituto con este motivo, como también académicos del Instituto han visitado y dictado conferencias en los principales centros del Pacífico Sur, Asean, China, Japón, Hawaii y otros países del área. Todo ello ha permitido que la presencia de Chile y de América Latina en la región ya sea una realidad concreta.

La tercera línea de trabajo, que fue una resultante natural de las anteriores, fue el desarrollo de un programa de publicaciones, que igualmente ha alcanzado notoriedad. Este programa ha incluido diversos volúmenes publicados en la Colección Estudios Internacionales, entre los que destaca *Política Oceánica, Economía de los Océanos, Ciencia y Tecnología en la Cuenca del Pacífico y La Comunidad del Pacífico en Perspectiva*. Igualmente la Serie de Publicaciones Especiales del Instituto ha publicado varias monografías sobre este particular.

Ha sido sobre todo la Revista Estudios Internacionales la que, año tras año, ha ido recogiendo la inquietud por el Pacífico, sobre la base de artículos publicados por distinguidos académicos y expertos de toda la región. El conjunto de materiales que ella contiene en este plano ofrecen el testimonio y el análisis en torno a los principales problemas de la cooperación transpacífica, según ella podía apreciarse en diferentes momentos y a la luz de diferentes perspectivas.

Debido a que este rico material era difícil de obtener y no se encontraba reunido de una manera sistemática, surgió la iniciativa de poder recopilarlo ordenadamente y en forma selectiva para facilitar su divulgación, a la vez que para ofrecer el testimonio de los diferentes ángulos con que se ha enfocado la política y la economía del Pacífico a lo largo de una década. El presente volumen reúne los principales *Ensayos sobre el Pacífico*, publicados en la Revista Estudios Internacionales, a los que se han agregado algunos

otros estudios producidos dentro de los programas de investigación aludidos que resultaban particularmente relevantes para la organicidad del texto.

Esta recopilación, que se efectúa principalmente para fines de divulgación, debe entenderse como complementaria de las demás obras publicadas por el Instituto, y muy particularmente de los dos volúmenes publicados bajo el título de *La Comunidad del Pacífico en Perspectiva*.

Necesariamente ha debido ser ésta una obra selectiva, que reúne solamente algunos de los muchos ensayos relativos al tema del Pacífico o materias conexas. La Revista Estudios Internacionales contiene muchos otros materiales útiles que no han podido incluirse en esta selección. Entre ellos ha habido importantes artículos sobre la guerra de Vietnam¹, sobre la política interna² y la economía de China³, la evolución política de Indonesia⁴, los problemas de las inversiones extranjeras⁵, el derecho del mar⁶, o la cooperación en la perspectiva de algunos países⁷, todos los cuales entregan también aportes de interés.

Precediendo a cada artículo que se incluye en esta obra, se encontrará una nota que explica el interés de ese tema o de esa visión, así como las variaciones principales que puedan haber tenido lugar después de su publicación. Ello a la vez permitirá apreciar cómo la fluidez de la cooperación en el Pacífico ha evolucionado en ocasiones con mucho más rapidez, o en un sentido distinto del anticipado. Este fenómeno, que es consecuencial a las ciencias sociales, en nada altera la validez de esas visiones o testimonios en el momento en que se formularon.

¹ Devillers, Philippe. *Francia y la Segunda Guerra de Vietnam*, Año II, N° 6 (julio-septiembre, 1968); Gittings, John. *La Nueva guerra en Indochina*, Año IV, N° 14 (julio-septiembre, 1970); Gittings, John. *Libros sobre la guerra de Vietnam*, Año I, N° 2 (julio 1967).

² Gittings, John. *El Ejército Popular de Liberación y la Revolución Cultural*, Año II, N° 5 (abril-junio, 1968).

³ Gurley, John G. *El desarrollo económico de China Comunista*, Año I, Nos. 3-4 (octubre 1967-marzo 1968).

⁴ Wertheim, W. F. *Indonesia antes y después del golpe de Untung*, Año I, N° 3-4 (octubre 1967-marzo 1968).

⁵ Fogarty, John. *Australia y el problema de las inversiones extranjeras*, Año VI, N° 22 (abril-junio, 1973).

⁶ Oldfelt, Karin. *Estudio comparativo sobre zonas pesqueras en el mundo*, Año IV, N° 13 (abril-junio, 1970). Teitelboim, Sergio. *Los países del Pacífico Sur y el mar territorial*, Año IV, N° 13 (abril-junio, 1970). Francisco Orrego Vicuña. *La legislación unilateral para la explotación de los fondos marinos: su incompatibilidad con el Derecho Internacional*, Año XII, N° 47 (julio-septiembre, 1979).

⁷ Moneta, Juan Carlos. *Argentina y Australia: Esquemas para la cooperación*, Año VI, N° 21 (enero-marzo, 1973).

Con la publicación de esta nueva obra, el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile espera haber contribuido a acreditar una nueva manifestación de la presencia permanente del Pacífico en sus planes de trabajo y en las perspectivas de un rol internacional latinoamericano.

LOS OCEANOS INDICOS Y PACIFICO: ALGUNAS CONSIDERACIONES ESTRATEGICAS

T. B. Millar

Estudios Internacionales N° 11. Octubre-Diciembre 1969

Este estudio, publicado hace ya más de una década, revela con todo dramatismo las inquietudes estratégicas que comenzaban entonces a preocupar a algunos importantes países del Pacífico. El retiro de la presencia británica al este de Suez, las incógnitas en torno a los planes de la Unión Soviética y de China, los altibajos de la política de Estados Unidos, la pugna por el control de los estrechos y otras preocupaciones son las que este ensayo recoge con propiedad. Incluye el autor en su análisis el caso del Océano Indico y las interrogantes que éste suscitaba.

Cuando se relee este estudio a la luz de los hechos y de la información disponible diez años después, es sorprendente cómo pudo anticipar muchos de los problemas estratégicos que hoy enfrenta la región. Un potencial conflicto por el petróleo en las zonas del Medio Oriente vecinas al Indico, el interés de la URSS de ejercer un rol activo en el Indico y Pacífico, o la observación de que el equilibrio estratégico podía volverse en contra de Occidente, son algunas de las observaciones que recobran angustiosa actualidad. El Pacífico continúa siendo un centro de atención estratégica para todas las potencias y esta tendencia se acentuará todavía más en los próximos años.

T. B. Millar

Los océanos Indico y Pacífico: algunas consideraciones estratégicas

T. B. MILLAR es Profesor del Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Canberra, Australia, y Director del Centro de Estudios Estratégicos y de Defensa de Canberra. En 1968-69 se desempeñó como investigador asociado en el Instituto de Estudios Estratégicos de Londres.

La estrategia en un vasto ámbito oceánico no implica el control del mar propiamente tal, sino de puntos específicos de importancia en él o alrededor de él, del acceso a estos puntos y las rutas entre ellos con propósitos comerciales, de adquisición de suministros, desplazamiento de fuerzas militares, o de mantención de comunicaciones. Supone también la libertad de ocultar en el mar armas de agresión terrestre, tales como los submarinos *Polaris*. Ella ha empezado a significar una competencia por el control del lecho oceánico, en el cual se pueden explotar riquezas minerales, y en donde es posible establecer refugios subterráneos secretos para armas de destrucción o instrumentos de inteligencia.

Los océanos son extensas áreas de maniobras, pero los enclaves periféricos o los puntos insulares son limitados y conocidos y por lo tanto vulnerables. La superficie oceánica, en otro tiempo relativamente fácil de camuflar, está bajo la constante observación de cámaras satélites de televisión de naciones rivales. Presumiblemente, la relativa seguridad de los movimientos bajo la superficie marina es temporal, pues desaparecerá con la aplicación de modernos adelantos tecnológicos. No obstante, estas sutilezas constituyen prerrogativas de las naciones ricas. Para la mayoría de los Estados, los sistemas modernos de armas marítimas son demasiado costosos, salvo en algunos detalles.

La importancia estratégica es una función de pugna por la influencia o el control; y en el pasado, generalmente, aunque no siempre, los objetivos

esenciales habían sido económicos. Los móviles y propósitos cambian a través de los años y se tornan extremadamente complejos. Lo que comienza como una aventura marítima o una actividad misionera puede desarrollar objetivos económicos, traducidos en componendas imperialistas y colonialistas que desencadenan posiciones racionalizadas, y objetivos propios. Lo que al principio constituye un activo, puede convertirse en pasivo inmovilizado a causa de la inercia, el orgullo nacional, o el sentido del deber. La ley de Parkinson respecto al trabajo de expansión para llenar el espacio disponible se aplica también al comercio, la ideología, la política y el poder.

Hasta hace poco tiempo estaba de moda y era respetable y económico proteger o fomentar el comercio o las inversiones por medios militares, en tanto se actuara con prudencia. Hoy, el procedimiento está en cierta medida pasado de moda, ya no es tan respetable y generalmente es anti-económico. Estos cambios se deben a las innumerables fuerzas actuantes a lo largo de este siglo, que han dado origen a dos líneas de naciones y un puñado de imperios, a casi treinta estados soberanos, un equilibrio de terror entre las superpotencias, y una moral internacional que no se observa en todas partes, aunque es más respetada en su observancia que en su quebrantamiento. Los conceptos estratégicos han avanzado —si bien en forma lenta— con la nueva moral, la que aún tiene sus limitaciones e incertidumbres, tales como la doctrina Brezhnev y Monroe, por lo que ellas significan.

En ciertas regiones, el principio de proteger las rutas marítimas también ha pasado a ser anticuado e inaplicable. Los enormes aviones de transporte han eliminado algunas de las exigencias de la navegación, aun cuando tengan sus propias necesidades de comunicación, tales como la recepción y tal vez los campos de aterrizaje, el radar y las estaciones radiales, etc. Empero, la discusión refleja en su conjunto dos posiciones diferentes: o bien que cualquier guerra que ocurra será o llegará a ser rápidamente una guerra nuclear global, que terminaría en unas pocas horas, en cuyo caso las rutas marítimas no importarían; o que la mayor parte de los conflictos que no alcancen a convertirse en una guerra nuclear involucrarían a países incapaces de entorpecer la navegación, o de resistir la intervención de una superpotencia. Ninguna de estas proposiciones puede comprobarse, pero el hecho es que el equilibrio de terror ha garantizado que la guerra nuclear global sea una de las menos probables for-

mas de agresión. Hay toda una serie de situaciones para toda una serie de países, en los cuales pueden ejercerse diversas formas de presión política y militar sin ir hasta una guerra convencional mayor o nuclear. Para citar un ejemplo de actualidad: la presencia de las grandes fuerzas navales soviéticas en el Mediterráneo. Mr. Healey, Ministro de Defensa británico, ha expresado que podría eliminarse esta flota en los primeros diez minutos de una guerra: pero, ¿qué haría con ella si no hay conflicto durante diez años? Si la guerra estallara, la flota soviética en el Mediterráneo, con su poderío actual, podría no ser rival de riesgo para las fuerzas navales combinadas de la NATO, pero mientras tanto, los rusos *inter alia* han alejado la posibilidad de las intervenciones occidentales directas en el Medio Oriente (como en Jordania y en el Líbano en 1958); han hecho mucho más difícil e incierto cualquier golpe preventivo contra Egipto; han convertido el control turco del Bósforo en poco más que un propósito; han introducido un nuevo factor en el Canal de Suez, y han puesto en tela de juicio la capacidad de la NATO para asistir a Yugoslavia desde el mar en caso de un ataque soviético por tierra. En esta forma, ellos han disputado con éxito el control occidental de un importante paso marítimo y sus inmediaciones continentales.

Muchos países necesitan del mar para el transporte de alimentos, petróleo, materias primas para la industria, etc. Durante la Segunda Guerra Mundial, Gran Bretaña fue reducida casi a su punto crítico por la flota submarina alemana, que era más o menos la cuarta parte de lo que es hoy la flota submarina soviética. No es necesario comenzar una Tercera Guerra Mundial para darse cuenta que en las negociaciones destinadas a prevenirla o evitar conflictos menores, un país sin el poderío para proteger su marina vital —con sus propios recursos o en unión con sus aliados— podría estar en una posición demedrada. Los puntos más vulnerables en las líneas de comunicación son obviamente los puntos nodales —puertos, canales, estrechos, etc. Y mientras haya armadas que puedan atacarlos, deben existir armadas para protegerlos.

Parece haber cierta confusión en torno al problema de las bases. Las bases no están pasadas de moda. Algunas sí, pero otras no. Las que se encuentran en territorios extranjeros o inmediatas a ellos pueden estar en situación muy precaria. En el caso de una guerra nuclear, las bases (como las ciudades), pueden ser muy fácilmente destruidas. Sin embargo, pueden ser de enorme utilidad. Las bases americanas en Japón hicieron posible la

defensa de Corea entre 1950-53. Singapur fue una espina en el pellejo de Sukarno precisamente porque era el centro de despliegue de las fuerzas navales y aéreas británicas en la región. Las bases americanas en el Pacífico Occidental han contribuido substancialmente al poderio militar en Vietnam, y forman parte del sistema de defensa de Japón, Taiwan y Corea del Sur. No son las bases propiamente, sino las bases vulnerables e inmediaciones hostiles o potencialmente hostiles las que son inútiles; y por supuesto, no hay razón para tener una base sólo por tenerla. Las flotas sólo substituyen a las bases en algunas de sus funciones; no pueden proveer instalaciones para reparaciones de gran envergadura; son más vulnerables en algunos aspectos y menos en otros, y muy caras de mantener.

Hay bastante inexactitud en lo que se refiere a qué es una base, y el término es usado en la prensa para describir puntos de apoyo que van desde un pequeño campo de aterrizaje o puerto de reabastecimiento, hasta un importante complejo industrial-militar. En términos navales o aéreos, una base es considerada normalmente poseedora de una capacidad substancial para resguardar, reparar y abastecer barcos o aviones, y para defenderse o ser defendida contra ataques hostiles. Las antiguas potencias imperialistas de Europa han desmantelado la mayoría de sus bases extranjeras debido a que se han desmoronado los imperios a los cuales las bases debían proteger. La Unión Soviética nunca ha tenido bases de ultramar, y no ha dado un paso para adquirirlas, pero se ha movido para conseguir acceso a las bases de otros estados amigos. Estados Unidos ha abandonado algunas de sus bases debido a su costo, a presiones políticas locales, o a causa de nuevos sistemas que las han vuelto innecesarias. Ha conservado sin embargo un gran número de bases. Todos los países con fuerzas armadas ubican en bases secciones de ellas como una forma de hacerlas más eficaces. Los armamentos más complejos por lo general sólo pueden operar fuera de las bases. Bases de distintos tipos están esparcidas en el Indico y alrededor de él, y sobre todo, en los mares del Pacífico.

Es tal vez algo arbitrario elegir dos océanos como éstos y hablar sobre sus aspectos estratégicos, pero uno debe partir de algún lado. La actual política británica de defensa está basada en la creencia de que lo que sucede al extremo norte del Canal de Suez es extremadamente importante —lo suficiente como para exigir la mantención de fuerzas y comandos

especiales— al paso que lo que sucede al extremo sur del Canal está más allá de su control o incumbencia militar activa. Si bien la lógica de esto es un tanto difícil de entender, la unidad estratégica o la interrelación no se da en parte alguna de la superficie terrestre, sea tierra o mar, por simple proximidad, sino más bien por el interés que una nación en particular o un grupo de naciones rivales demuestran por ella. En esta forma, se puede decir que el Océano Indico, que una vez fuera una entidad estratégica a causa de la presencia británica, ya no lo es en absoluto. No está substancialmente controlado por Gran Bretaña; no es, al menos hasta ahora, un área de pugna conflictiva entre las superpotencias u otros estados. Solamente podemos discutir “partes” de él. En el Pacífico éste ha sido siempre el caso, aunque la Segunda Guerra Mundial le proporcionó al conjunto del área del Pacífico Occidental una coherencia que todavía existe en forma amplia, a causa del predominio que el poder americano ejerce allí. Los retos a este predominio se agudizarán mientras el siglo prosigue su marcha.

El Pacífico es por supuesto el océano más grande del mundo; en realidad ocupa más de la superficie terrestre que todos los continentes juntos. Desde el mar de Bering hasta el continente Antártico sobrepasa las 9.000 millas. Desde Singapur hasta Panamá mide más de 10.000 millas. Cerca de la mitad de la población del mundo vive en los países que lo circundan, incluyendo los Estados más ricos y poderosos (Estados Unidos y la Unión Soviética), los más populosos (China), los de más rápido crecimiento económico (Japón), y algunos de los menos desarrollados y menos poblados. Para los países que no habitan en esta área, existen dos importantes pasos marítimos que son, por este hecho, vulnerables cuellos de botella en tiempo de guerra: el Estrecho de Málaca y el Canal de Panamá. Fuera de esto, se puede navegar por el Cabo de Hornos o el Sur de Australia, enfrentando los problemas adicionales de distancia, tiempo, combustible y condiciones climáticas. El Estrecho de Bering, entre Alaska y la Unión Soviética, tiene hasta el momento valor limitado, pero podría llegar a ser importante. Entre Australia y Nueva Guinea el agua es muy poco profunda para que circulen grandes embarcaciones. Hay tres estrechos de aguas profundas a través del archipiélago Indonecio —Sunda, Lombok y Wetar— que están a disposición del resto siempre que las islas se encuentren bajo el dominio de regímenes amigos o sin autoridad. El estrecho de Málaca está sujeto a los aluviones, y ya algunos de los nuevos superbarcos tanques

que hacen la travesía entre Japón y los estados petroleros del Medio Oriente, han llegado casi a encallar. Generalmente pontones de rastreo japoneses están limpiando el Canal. La principal inferencia estratégica de la apertura del Canal de Panamá, completada en 1914, fue que ella capacitó a los Estados Unidos para movilizar sus fuerzas navales con considerable rapidez entre el Pacífico y el Atlántico. Se ha vuelto más vulnerable en los años recientes.

Las salidas occidentales del Pacífico son las entradas orientales del Océano Indico. De aquí la importancia de Singapur y su vulnerabilidad desde que Japón llegó a convertirse en un importante poder marítimo. Antes de que el Canal de Panamá fuera construido, había poco comercio en torno al Cabo de Hornos, pero el Cabo de Buena Esperanza ha sido importante desde que Vasco de Gama navegó rodeándolo hacia la India. Será siempre importante a causa de las muchas presiones que se pueden ejercer sobre el paso Mediterráneo-Suez-Mar Rojo hacia Europa, y es especialmente importante mientras la disputa Arabe-Israelí continúe. El Cabo de Buena Esperanza constituye un paso mucho más fácil que el Cabo de Hornos, ya que está 20 grados más cerca del Ecuador. Hasta 1956, el Canal era considerado vital para Gran Bretaña y Australia. Su clausura en octubre de ese año no solamente demostró que no era vital, sino que impulsó la investigación en la construcción de grandes buques tanques y barcos de carga, lo que condujo al descubrimiento de que algunos cargueros podían ser enviados en forma más barata alrededor del Cabo, en embarcaciones demasiado grandes para atravesar cargadas el Canal. Los progresos tecnológicos pueden a menudo derrotar o aliviar las desventajas estratégicas. Es posible que al cabo de algunos años veamos un segundo Canal atravesar el istmo americano, tal vez otro a través de Kra (el cuello de la península de Málaca), o incluso desde el Golfo de Akaba hasta el Mediterráneo. El Océano Indico es notablemente más pequeño que el Pacífico, pero las distancias son aún considerables. Ciudad del Cabo está a 4.700 millas de Fremantle; la distancia entre Fremantle y Colombo es de 3.100 millas (casi exactamente igual que la de Southampton a Nueva York); y Colombo está a 2.100 millas de Adén (la longitud del Mediterráneo).

II

Los países más interesados en usar los océanos Índico y Pacífico, y preparados en algunas circunstancias a hacer uso de la fuerza para lograrlo, son Estados Unidos y la Unión Soviética; y en un sentido más limitado, India, Pakistán, Japón, China, Taiwan, Australia, Nueva Zelandia, Indonesia, Filipinas, Malasia, Francia, Portugal y Sudáfrica. Todas las otras islas o estados periféricos, y los países que comercian con ellos, están interesados en el uso ilimitado de los océanos, pero poseen poco poder para hacer cumplir esto aun en sus propias aguas territoriales. Gran Bretaña posee todavía un amplio comercio e intereses de inversiones en países extranjeros, pero ha decidido, al parecer, que no desea protegerlos por medios militares y que no puede mantener por más tiempo el volumen de fuerzas y bases que pudieran requerirse para tal efecto. Hong Kong continuará siendo por algunos años una avanzada colonial defendida convenientemente contra amenazas locales limitadas.

Los dos países más importantes y con más probabilidades de iniciar un cambio de relaciones de poder en la región son la Unión Soviética y Japón. La Unión Soviética es, por supuesto, una potencia del Pacífico por derecho propio; tiene una base naval cerca de Vladivostok y tal vez, unos cien submarinos además de otras embarcaciones operando en el área. Nunca como en los dos o tres últimos años la Unión Soviética había manifestado tanto interés en los estados petroleros del Oriente Medio, el subcontinente de India, el Océano Índico y el continente de Asia Sudoriental. Sólo podemos imaginar las razones que tienen los rusos para estar "surcando los mares" de estas áreas, literal y metafóricamente. Mr. Healey ha sugerido en varias ocasiones que la ocupación soviética de Checoslovaquia justifica la retirada de Gran Bretaña del este de Suez¹. Tal juicio indica una perspectiva muy peculiar, y sólo podemos en general aceptarla si confiamos en que acciones soviéticas similares no son en general posibles.

Las ambiciones soviéticas en el Pacífico no son por ahora controvertidas. Pero, ¿por qué tendrían los rusos que estar interesados en el Océano Índico? En su discurso ante el Soviet Supremo, el 27 de junio de 1968, el señor Gromyko, Ministro del Exterior, dijo:

¹*Statement on the Defence Estimates 1969* (Londres: HMSO, Cmnd 3927, febrero 1969), para. 5.

“Igualdad de derechos en todos los sectores y en todas las esferas de actividad en el área internacional, incluyendo la adopción de medidas para proteger los intereses vitales de la Unión Soviética, sus aliados y amigos; ausencia de discriminación en el comercio mundial; amplio intercambio de valores científicos, tecnológicos y culturales; libertad de navegación para nuestros barcos y flotas, no menor que para los barcos y flotas de cualquier otra potencia —todo esto determina nuestras posibilidades y responsabilidades en los asuntos mundiales”².

Esto parece suficientemente razonable, aunque no explica cuáles son los “intereses vitales” soviéticos en esta área. La Unión Soviética ha usado durante mucho tiempo el comercio como arma política, y parece estar en vías de invadir el transporte marítimo de Europa Oriental con una moderna marina mercante que trabajará con tarifas reducidas. Ha establecido una compañía naviera en Singapur. No tan sólo está enviando barcos a fisionear en diferentes lugares, sino que está explorando y levantando mapas de los océanos del mundo como ningún otro país lo había hecho antes. (su flota oceanográfica e hidrográfica es más grande que las de todos los países juntos), y está negociando el acceso a concesiones costeras denegadas hasta ahora. No hay nada incorrecto en esto, pero es un nuevo factor en el equilibrio estratégico. El tamaño de la Armada Soviética y su constante crecimiento pone a los rusos en situación de tener una importante presencia táctica dondequiera que sus intereses lo exijan, dando apoyo psicológico a su diplomacia y proporcionando oportunidades de intervención o presión en áreas de crisis dondequiera que sea, pero particularmente donde las armadas occidentales no operan o no operarán con fuerza. Los dos portahelicópteros recientemente construidos (y un tercero en construcción), y el reclutamiento de un cuerpo de infantería naval (*marines*), confieren al gobierno soviético una nueva y altamente significativa flexibilidad de táctica ofensiva. Agréguese a esto el aprovisionamiento de transportes aéreos de largo alcance, capaces de aterrizar en unos cuantos aeropuertos de países amigos claves (Alejandría, Dar-es-Salaam, Karachi), grandes flotas e instalaciones costeras en puertos extranjeros apropiados (Berbera, Hodeida, Mogadishu, Basra, Visakhapatnam), y se advertirá que la Unión Soviética tiene hoy una capacidad de intervención como no tuvo nunca antes. Algunos observadores ven los programas actuales soviéticos como un resultado directo de la crisis cohetil de Cuba en 1962, en la cual una intervención en un país remoto, sin un poder local

²*Soviet News* (Londres), julio 2, 1968.

adecuado, concluyó en una situación humillante. ¿Fue la lección provechosa para evitar una futura intervención, o para proveer los medios de evitar ulteriores humillaciones? No tenemos otras bases para pensar que los días de la "diplomacia a cañonazos" han finalizado, como tampoco para creer que la amenaza de la fuerza no será utilizada en tierra o aire. Hasta cierto punto, hoy hemos alcanzado la cumbre de la "diplomacia a cañonazos", con las últimas armas de ataque o de persuasión emplazadas en submarinos. Recientemente, en niveles menores, tanto los Estados Unidos como la Gran Bretaña han usado en forma efectiva fuerzas navales relativamente pequeñas para objetivos militares y políticos en países de ultramar y territorios aislados. La Unión Soviética no puede haber dejado de notarlo.

No podemos estar seguros de si existe un "gran plan" en la estrategia soviética, o si la política exterior soviética es más coherente y racional que la política de las potencias occidentales. Sin embargo, las recientes actividades soviéticas en el Océano Índico constituyen un modelo compatible con el protocolo secreto al borrador del Pacto de las Cuatro Potencias de 1940, en el cual la Unión Soviética declaró: "que sus aspiraciones territoriales se centran al Sur del territorio nacional de la Unión Soviética en dirección al Océano Índico"³. La Unión Soviética ha mejorado notablemente sus posiciones y en diferentes sentidos, en Egipto, el Yemen, Sud Yemen (adén), el Sudán, Somalia, Uganda, Irán, Pakistán e India. Es la principal compradora del caucho malayo. Aun donde el gobierno soviético no puede obtener el mayor provecho a base de mostrarse generoso, puede sin embargo afectar en forma adversa los intereses occidentales. El escampavía que interceptó al *Pueblo* y el que lo capturó eran de origen soviético. Durante la confrontación de Indonesia y Malasia, ésta, Singapur y Australia estuvieron bajo la amenaza constante de barcos soviéticos, que sólo fueron contenidos por la presencia de una fuerza británica considerable. La guerra de Seis Días de 1967 fue posible debido a la provisión de armas soviéticas a Egipto y a la errónea información soviética a Siria. En Africa negra, armamento soviético ultramoderno levanta el nivel de la preparación militar.

El Mediterráneo está directamente bajo la vigilancia de la NATO. La Sexta Flota de los Estados Unidos es por sí sola más grande que la actual

³Nazi-Soviet Relations 1939-41 (Washington, DC: Departamento de Estado, 1948), p. 257.

fuerza naval soviética radicada allí. Las bases occidentales se extienden a lo largo y a lo ancho de este mar. Pero ¿qué ocurre y qué ocurrirá en el Océano Indico? Por un breve periodo —y ya sabemos que será corto— habrá guarniciones británicas en Masirah y Gan; el resto del contingente militar británico deberá ser retirado a fines de 1971. Se espera que las concesiones en Singapur estarán aún vigentes, así como las establecidas en Fremantle. Con lo único que podemos contar será con unos pocos submarinos americanos *Polaris*, una pequeña escuadra de barcos americanos, y los en extremos modestos contingentes navales de Australia y Sudáfrica. No obstante, pasan a través de este océano o provienen de los países que lo rodean más de la mitad de los suministros petroleros de Europa Occidental y una considerable proporción de sus importaciones de alimentos, fibras y otras importantes materias primas.

Se dice que el Primer Ministro hindú y su comandante en jefe de la armada no están de acuerdo respecto a la capacidad de la India para desplegar sus fuerzas en el Océano Indico. Se tiene la sospecha de que el Primer Ministro, que es más modesto, es también más realista. La forma en que la armada india está aumentando, principalmente a base de unidades soviéticas, hace pensar que será capaz de vigilar sus puertos y los de Pakistán y de patrullar regiones seleccionadas del área; pero es difícil que el gobierno indio destine fondos suficientes para asignar a la marina un papel significativamente mayor, mientras las principales amenazas a la seguridad de la India sean por tierra. Por cierto que este hecho (si es que efectivamente es así), aumenta la preocupación occidental ya que hace más probable la dependencia de la India del poder naval soviético, especialmente en caso de una amenaza marítima por parte de China. Como se ha mencionado ya, la Unión Soviética ha mejorado su posición en India, pero específicamente *cómo*, no lo sabemos. Además (¿o a cambio?) de los submarinos, destructores, lanchas torpederas o de proyectiles, que India está recibiendo de la Unión Soviética, informes no confirmados sostienen que la India ha ofrecido el uso de las instalaciones de la base submarina de Visakhapatnam, y de Bombay, Cochín, Mormugao (Goa), Port Blair (Andamans), y otros lugares⁴. India no ha simpatizado con los intereses occidentales en el Océano Indico por más de una década, pero —ya sea que las informaciones antes mencionadas sean verdaderas o no— ahora parece simpatizar

⁴Vea *Neue Zürcher Zeitung*, diciembre 15, 1968.

aun menos que antes, lo que es poco promisorio en cuanto a las facilidades que pudiera otorgar en tiempo de tensión internacional. Pakistán, por lo general "no comprometida" con respecto a la SEATO y CENTO, se ha mostrado de modo irritante, para el gusto de India o de los Estados Unidos, demasiado amistosa con China, haciendo surgir la concebible perspectiva de que Karachi o Chittagong sean accesibles para las fuerzas navales de China. Cualquiera que sea la política del presidente Yahya Khan o sus sucesores, la ayuda militar de la Unión Soviética parecería haber reducido la dependencia pakistana de China, mejorando al mismo tiempo su propia posición en Pakistán.

El Canal de Suez permanece cerrado desde junio de 1967, y hay pocas probabilidades de que se reabra en un futuro cercano. Uno de los más obvios efectos ha sido la desviación de numerosos barcos a la ruta del Cabo, muchos de los cuales, aunque no ciertamente todos, se ven en la necesidad de reabastecerse de combustible en Sudáfrica. El gobierno sudafricano no ha titubeado en utilizar esta situación, y sus implicaciones estratégicas, en la publicidad internacional y presumiblemente en la diplomacia. El gobierno laborista británico ha estado menos impresionado que la oposición, especialmente por la renaciente importancia potencial de la base naval de Simonstown³. Diversos progresos tecnológicos han reducido, pero no eliminado, la significación de Simonstown o de la Ciudad del Cabo. Suez se mantiene siempre en la incertidumbre. Si el acuerdo de Simonstown, que da a la armada británica acceso a las instalaciones de la base, no existiera, sería difícil de imaginarlo; pero en vista de que existe, Gran Bretaña (por razones mercantiles) y Australia (por razones navales y mercantiles) deben seguramente desear conservarlo. Cuando el Canal sea reabierto, la gran potencia más cercana al Océano Indico será la Unión Soviética.

Los Estados Unidos no han dado indicios de que intenten reemplazar a Gran Bretaña o competir con la Unión Soviética en el Océano Indico. Sus intereses económicos han sido siempre limitados, con excepción de los estados productores de petróleo. Sus intereses políticos no han tenido un fundamento estratégico, salvo en el sentido más general de "contención del comunismo" y de búsqueda de apoyo de la política americana.

³El acuerdo de Simonstown proporciona también acceso a instalaciones menores en Durban.

Sin embargo, mientras se desarrollaban los sistemas submarinos *Polaris* y *Poseidón*, se hizo obvio que el mar Árabe y la bahía de Bengala proporcionarían un área muy valiosa para operaciones de proyectiles, si se necesitaran contra la Rusia meridional y central y China occidental. Una estación de comunicaciones de muy baja frecuencia fue por lo tanto construida en el Cabo Noroeste, en Australia Occidental, para mantener contacto con submarinos sumergidos en operación en el Océano Indico, al igual que con barcos en la superficie. Hay también una estación de radio americana en Asmara, Etiopía, en Penshawar, Pakistán (en vías de cierre), y estaciones británicas en Singapur y Mauritania. Estaciones de rastreo de satélites, destinadas a la vigilancia, y potencialmente para satélites de operación militar, están emplazadas en Australia, Sudáfrica y la isla de Mahé. En abril de 1967, Gran Bretaña y los Estados Unidos firmaron un acuerdo (mediante un intercambio de cartas), según el cual a este último le fue conferido el derecho de construir y usar las instalaciones navales, aéreas o de comunicaciones en el territorio británico del Océano Indico (Farquhar, Aldabra, Desroches y el archipiélago de Chagos). Ha habido informes que los americanos (legítimamente) y los rusos (dudosamente) han demostrado un gran interés en Chagos.

Ningún otro estado, excepto Gran Bretaña, ha hecho despliegue de fuerzas fuera de sus inmediaciones en el Océano Indico. Japón está interesado en las rutas marítimas del Golfo Árabe; China ha fomentado o apoyado movimientos revolucionarios en varios estados africanos. Únicamente en Zanzibar (Tanzania), sin embargo, hay un contingente militar chino estable. Es pequeño y ha sido bien acogido.

III

El petróleo, como ha escrito Christopher Tugendhat⁶, es el negocio más grande y el más sencillo, y el más importante y simple producto que atra-

⁶Christopher Tugendhat, *Oil, The Biggest Business*. Londres: Eyre & Spottiswood, 1968. El entrelazamiento de intereses en la posesión del petróleo del Medio Oriente se muestra en el cuadro siguiente:

<i>Iraq Petroleum Company</i>	% de acciones
British Petroleum	23,3/4
Shell	23,3/4
Compagnie Française des Pétroles	23,3/4

viesa los océanos Indico y Pacífico. En el Medio Oriente se encuentra el 60% de las reservas mundiales de petróleo conocidas y comprobadas⁷. Por sus ventajas de precio y su abundancia, el área provee aproximadamente el 50% de las importaciones petrolíferas de Europa occidental, el 90% de las del Japón, el 65% de las de Australia y el 83% de las de África. Si bien algo se transporta hacia el Mediterráneo por oleoductos⁸, la mayor parte del petróleo viaja en buques-tanques a través o en torno al Océano Indico.

Por razones económicas o estratégicas, muchos países han buscado diversificar sus fuentes de petróleo. Los continuos descubrimientos de nuevos yacimientos han aumentado el número de países en los cuales puede obtenerse, y en esta forma han reducido la presión que pudiera ejercerse sobre sus compradores. En el Medio Oriente, la Organización de

Near East Development Corp (Standard Oil, New Jersey, and Mobil Participations and Explorations Corporation (Gulbenkian)	23,3 4
<i>Iran Oil Participants</i>	5
British Petroleum	40
Shell	14
Standard Oil (New Jersey)	7
Mobil	7
Standard Oil de California	7
Texaco	7
Gulf	7
Compagnie Française des Pétroles	6
Iricon	5
<i>Aramco (Arabian American Oil Company)</i>	
Standard Oil (New Jersey)	30
Mobil	10
Standard Oil de California	30
Texaco	30
<i>Kuwait Oil Company</i>	
British Petroleum	50
Gulf	50

Fuente: Tugendhat, *op. cit.*, p. 209.

⁷ Es una cifra que puede ser inexacta, ya que no se han logrado obtener cifras del total de las reservas soviéticas.

⁸ Tanto Israel como Egipto están proyectando la instalación de oleoductos entre el Mar Rojo y el Mediterráneo. Esto afectará la norma del flujo de petróleo, pero los buques-tanques tendrán que aprovisionarlos en el extremo sur.

Países Exportadores de Petróleo (OPEC), ha procurado mejorar las relaciones entre el conjunto de los exportadores, aunque sólo timidamente, por la competencia entre los miembros y con otros proveedores. El gas natural y la energía nuclear son los otros dos grandes competidores del petróleo, aunque es poco probable que puedan desplazarlo de su lugar de propulsor de la mayoría de las formas de transporte, por muchos años.

Para las potencias occidentales, el petróleo del Medio Oriente es importante tanto por su valor estratégico como porque representa una inversión altamente ventajosa. La economía de las inversiones petroleras, sus implicaciones en el equilibrio de la libra esterlina, en las balanzas de pago, etc., son complejas y difíciles de determinar; con todo, las inversiones petroleras son sin lugar a dudas una de las principales fuentes de recursos del mercado de cambio exterior. La decisión británica de retirar sus tropas de defensa del área del Golfo Pérsico a fines de 1971, ha suscitado en Gran Bretaña, en los estados interesados, y en los Estados Unidos la pregunta de cómo afectará esto las actitudes locales respecto al control de los yacimientos petrolíferos y la nacionalización de las compañías correspondientes. El creciente interés ruso en el área hace surgir claramente la posibilidad de que la Unión Soviética pueda pretender reemplazar el poder o la influencia británicos en una región que para ella no constituye el "Medio Oriente" sino el "Cercano Sur".

Sin confiar en uno u otro punto de vista "a fardo cerrado", se puede decir que, en principio, las presencias militares en tierra tienden a ser recíprocamente excluyentes, en tanto que las presencias navales (que no es lo mismo que instalaciones costeras), no. Mientras los dos batallones británicos y los oficiales a cargo de la autoridad e instrucción en los estados del Golfo estén allí, es improbable que los soviéticos o los egipcios hagan otro tanto; si aquéllos se van, el reemplazo se torna algo más probable. Mientras sean bien acogidos y se mantenga la seguridad interior, los elementos británicos deben contribuir a la protección de las inversiones británicas, a la continuidad de la producción petrolera y a la facultad británica de desplegar fuerzas mayores en el área si ello fuera necesario. Existe poca seguridad de que la importancia e influencia de Gran Bretaña se mantenga al nivel actual, si la mayor parte de sus consejeros es enviada de vuelta a la patria.

Aunque se produzca un cambio en el gobierno de Londres, el hecho de

que Gran Bretaña haya anunciado públicamente su abandono del Golfo, hace más difícil cualquiera decisión de continuar allí. No lo es menos tratándose de sus relaciones con los pequeños emiratos y 'sheikhdoms'* que si se tratara de otros estados más grandes, en particular Irán, el cual tiene una enérgica demanda sobre Bahrein; e Irak, el que ha hecho en oportunidades anteriores demandas sobre Kuwait. Se considera a menudo que la Arabia Saudita está al acecho de Buraimi; Egipto está, tal vez, sólo refrenando su escondido afán imperialista a causa de que recibe grandes subvenciones anuales de los estados productores de petróleo mientras el Canal está cerrado. La Unión Soviética ha expresado su oposición a la naciente Unión de Emiratos Arabes (UAE), la que por sí sola garantizaría a varios estados (en ausencia del poder británico) una existencia permanente. En algunos casos fuerzas británicas pueden estar apoyando un régimen "reaccionario" (pero, ¿qué régimen del Medio Oriente no es, en rigor, reaccionario?), o pueden provocar un estallido o el pretexto para los movimientos de "liberación". Esto ha llegado a ser un reproche convencional y más bien acomodaticio a cualquier presencia militar británica.

Algunos observadores pesan la importancia de los mercados occidentales y la superioridad de la pericia occidental en la elaboración y distribución del petróleo y sus productos. Aun así, la expropiación de dominios de propiedad foránea tiene espléndidos precedentes⁹. El racionalismo no triunfa invariablemente en la política exterior; y un cambio en las pautas de mercado en el bloque soviético podría facilitar parte de la producción total: acaso por un corto período, en una proporción razonable y estratégicamente significativa. Ni los británicos ni los americanos son particularmente sentimentales cuando se trata de las grandes compañías petroleras. Las fuentes petrolíferas nacionales dan a los Estados Unidos una flexibilidad mucho mayor que la que posee Gran Bretaña, que virtualmente no tiene ninguna, pero es improbable que ellas puedan impedir en las décadas venideras un nivel creciente de importaciones, incluso del Medio Oriente. La interrogante no es si Gran Bretaña puede permitirse una presencia militar en el Golfo, sino si puede permitirse el no tenerla. Otros estados, especialmente Francia, Italia y China Comunis-

* dominios de los *sheiks* (N. de la T.).

⁹Sólo unos pocos meses atrás, el Gobierno del Perú expropió los haberes por 200 millones de dólares de la International Petroleum Company.

ta, están tratando de extender sus intereses allí, en diferentes pero hasta aquí muy limitadas formas.

IV

La cambiante situación estratégica en el Pacífico occidental se debe principalmente a la apresurada retirada de Gran Bretaña, la incertidumbre acerca de las estipulaciones y fijación de fechas del término de la guerra de Vietnam; el programa nuclear chino; la gradual extensión de las ambiciones soviéticas, y las veleidosas actitudes del Japón. No es fácil imaginar a dónde nos llevarán todas ellas.

La retirada británica deja a Malasia y Singapur enfrentadas a amenazas internas y externas, a Australia y Nueva Zelanda comprometidas en su defensa pero indecisas respecto a las implicaciones que esto pueda tener, y a las dependencias británicas en el Pacífico Sudoeste, huérfanas potenciales en un mundo hostil. Una de éstas, Fiji, ubicada entre las rutas aérea y marítima de Australia-California, se encuentra en una seria situación local y ante un posible problema de seguridad interna que podría tener repercusiones internacionales si Gran Bretaña abandonara toda responsabilidad por esta área.

Aun cuando Estados Unidos sólo tiene modestos intereses en el Océano Indico, es sin lugar a dudas el poder dominante en el Pacífico. El apéndice 4 (ver pp. 349), da detalles de las instalaciones americanas en Asia; no incluye la Séptima Flota, los grandes centros de operaciones y bases de Honolulu, las instalaciones navales y de comunicación en Samoa, o los numerosos centros o fuerzas que operan desde la costa oeste de los Estados Unidos. Las normas y la cantidad del despliegue americano están excesivamente distorsionadas por la guerra de Vietnam, no sólo en el propio Vietnam, sino también en Tailandia, Okinawa, Guam, Japón y otros lugares.

La efectividad de la actividad militar americana en el Sudeste asiático, a causa de restricciones políticas o de otro tipo, puede constituir un tópico polémico, no obstante que su capacidad para desplegar un poder aplastante en toda la región no está en duda. La confrontación pacífica con la Unión Soviética continúa efectuándose. La flota americana de portaviones y las bases estratégicas dan a los Estados Unidos un margen de vigilancia y una capacidad de ataque rápido que los rusos no tienen; sin embargo,

cada uno dispone del elemento disuasivo fundamental contra el otro, tanto en forma de submarinos nucleares de ataque como de ICBMs.

El término de la guerra de Vietnam, cuando ocurra, no es probable que altere las normas de despliegue americanas, excepto en Indochina, pero si alterará el volumen de las actividades. En tanto prevalezcan otras amenazas a la paz, aun con la limitación que supone la consigna de "no más Vietnams", es probable que en los años venideros veamos a los Estados Unidos a lo menos comprometido en la defensa de Tailandia, Taiwan, Corea del Sur y Japón, y continuar haciendo uso de Filipinas y Australia. Ni el nacionalismo filipino, ni el australiano han logrado frustrar las ventajas de la alianza con Estados Unidos, y cada país es importante en el sistema mundial de defensa americano, del cual Vietnam está cada vez más marginado.

Dentro de los Estados Unidos existen crecientes presiones (mientras van en aumento las advertencias de parte de los amigos de América) por mantener una postura de defensa "a corta distancia de la costa" con relación a Asia, usando la abrumadora capacidad naval para amenazar u oponerse al rompimiento de la paz en el continente. Desafortunadamente, Vietnam ha demostrado que así como es difícil llegar a una lucha cuerpo a cuerpo contra una insurrección importante apoyada desde afuera, con la intervención de tropas extranjeras, es imposible conseguir algo *sin* que intervengan, en tierra, tropas de alguna especie. En consecuencia, si los estados no-comunistas de Asia desean beneficiarse con la protección americana, deben estar preparados para dar la bienvenida a las armas y fuerzas americanas en su territorio.

Como es bien sabido, Japón no posee fuerzas armadas: ellas están prohibidas por la Constitución. Sin embargo, las fuerzas de autodefensa que tienen ahora 250 mil hombres, sirven a un propósito no muy diferente. Hasta hace poco, Japón ha dependido claramente de la protección americana, y el Tratado de Seguridad existente entre ambos ha sido aceptado por la mayoría del pueblo. Japón, el único país que ha recibido un ataque nuclear, proscribió las armas nucleares completamente. También está prohibido que las fuerzas de aire y tierra de autodefensa sean utilizadas fuera del Japón.

Todo esto ha comenzado a cambiar, coincidiendo con el crecimiento continuo y espectacular de la economía japonesa. En una encuesta de

opinión pública efectuada en diciembre de 1968, el diario "Asahi Shimbun"¹⁰ informó que las respuestas fueron las siguientes:

p. *¿En qué debe basarse el Japón para su defensa?*

r. En los Estados Unidos, 24%; una política exterior neutral, 58%; otras, 6%; sin respuesta, 12%.

p. *¿Debería tener Japón Fuerzas de Autodefensa?*

r. Sí, 64%; no, 26%; otras, 3%; sin respuesta 7%.

p. *¿Debería poseer Japón armas nucleares para su defensa?*

r. Sí, 21%; no, 66%; otras, 3%; sin respuesta 9%.

Aunque no se pueden sacar muchas conclusiones de esta encuesta, ella confirma lo que ha sido evidente para muchos observadores durante 2 o 3 años —que el Japón está inquieto por su dependencia de las armas americanas, la presencia de bases americanas, incluyendo el control de Okinawa, y la falta de flexibilidad en la política exterior. Las islas Bonin fueron devueltas a la jurisdicción japonesa en junio pasado, pero Okinawa es un asunto más complicado y arduo. El actual Primer Ministro, Sr. Sato, defiende la devolución de Okinawa, y desea cambiar las condiciones de las bases localizadas allí y la situación de los cohetes nucleares (*Mace B*). En efecto, Sr. Sato parece haber apostado por el cese de fuego en Vietnam en un futuro inmediato, ya que Okinawa es esencial para el manejo de la guerra en su nivel actual. Con el despliegue de submarinos *Polaris* (y más tarde, *Poseidón*), presumiblemente los cohetes nucleares ya no sean necesarios, aun cuando ellos formen parte del sistema de defensa contra China. Hay también importantes instalaciones de comunicación, conducción y bases Okinawa.

La presión japonesa sobre Okinawa y sobre las bases americanas en el mismo Japón, ha forzado a los Estados Unidos a considerar soluciones de alternativa. Corea del Sur y Taiwan son las dos áreas más apropiadas, pero con ambas (especialmente con Taiwan) existen problemas políticos. Las Islas Carolinas y Marianas ofrecen alternativas adicionales, menos ventajosas por la distancia y por su *status* de Territorios Estratégicos de Seguridad de las Naciones Unidas. El costo de traslado de una base de la magnitud de Okinawa es enorme. Muchas de las instalaciones no podrían, de hecho, ser trasladadas, y habría que abandonarlas; y si las islas Bonis se toman como precedente, las instalaciones deberían simplemente pasar al control y posesión de las Fuerzas Japonesas de Autodefensa.

¹⁰ *Asahi Shimbun*, 5 de enero, 1969. La muestra fué de 2.542 personas.

Japón es hoy la tercera potencia industrial del mundo, con el PIB* de más rápido crecimiento. Construye anualmente cerca de la mitad (en tonelaje) de todos los barcos nuevos. Es uno de los productores principales de plantas civiles de energía nuclear y podría producir dispositivos de explosión nuclear en unos pocos meses desde el momento que tomara la decisión. Ha comenzado a construir unidades de energía nuclear para la navegación. El actual plan quinquenal de defensa contempla la construcción de 58 barcos para la Armada japonesa. Tiene un programa coheteril (convencional) y otro de satélites. El Tratado entre Estados Unidos y Japón está sujeto legalmente a reconsideración a mediados de 1970; en Japón, la presión esta aumentando para que se llegue a un arreglo más "equitativo", aun cuando esto pudiera impulsar el crecimiento de las propias fuerzas japonesas, una eventual desinteligencia con los americanos, o incluso una política exterior japonesa neutral.

Estos cambios son probablemente el "suceso" más significativo en Asia. Ellos no parecen presagiar ninguna nueva aventura imperialista japonesa, o su participación en otros arreglos de seguridad. Se ha beneficiado con la prosperidad que trae la paz, pero desea una mayor medida de poder político y un *status* con los cuales la debilidad militar es incompatible. China también busca poder y *status*, pero desatinada y torpemente. Le tomará años consolidarse y reconstruirse, y bien podría fragmentarse en el proceso. Esto no significa que ella no pueda continuar estimulando el descontento en el Sur y Sudeste de Asia, y que prosiga, tal vez, la búsqueda de ventajas estratégicas en Pakistán, Burma o Singapur como ya lo consiguió en Zanzibar.

La forma en que las armas nucleares están siendo desarrolladas en China sugiere una concentración en el lanzamiento de cohetes, lo que a su vez significa que China desea tener un poder nuclear disuasivo, tanto por el impulso a su desarrollo tecnológico que esto conlleva como por un problema de prestigio, aunque no en una medida que le permita adquirir una capacidad de represalia táctica y estratégica que reemplace a las armas convencionales. Esto constituye una base para aceptar las reiteradas afirmaciones chinas de que ella no será la primera en usar armas nucleares.

Un artículo reciente en *Peking Informa* cita las siguientes palabras que Mao Tse Tung dijo en 1953: "A fin de hacer frente a la agresión imperialis-

* PRODUCTO INTERNO BRUTO

ta, debemos construir una armada poderosa”¹¹. Esto no ha sucedido aún, debido quizás al Gran Salto, a las vacilaciones de Mao en el poder, y a la Revolución Cultural; sin embargo, la Armada china es mucho mayor de lo que mucha gente suele creer¹².

Se ha desarrollado sin prisa, y ha sido preparada principalmente para la defensa costera, pero sería del todo razonable suponer que esta situación cambiará durante los próximos años. El poder naval americano, más que ningún otro, constituye una amenaza para China y su libertad de acción. Un poder de disuasión seguro requiere de submarinos de propulsión nuclear y de cohertería; no obstante, una etapa intermedia útil puede lograrse en forma relativamente fácil con proyectiles emplazados en barcos de superficie. Aun antes de eso, todo análisis estratégico del Pacífico Occidental en la década del 70 deberá considerar la significación local de las fuerzas navales chinas, y su incidencia en la reducción de la libertad y flexibilidad de las fuerzas armadas americanas.

El único otro poder naval significativo en el Pacífico es Indonesia; su armada, sin embargo, ha sido formada principalmente a base de crédito, y especialmente crédito soviético. No hay reparación local adecuada, ni capacidad de mantención, y el gobierno soviético se ha mostrado reacio a refinanciar o reequipar a las fuerzas armadas indonesias. Los otros acreedores principales de Indonesia —Estados Unidos y el Japón— no se muestran más entusiastas al respecto. El actual gobierno indonesio está ocupado con la recuperación económica y el crédito internacional. Indonesia es más bien un poder potencial que un efectivo poder de importancia. Con un cambio de gobierno, podría otra vez amenazar un rompimiento de la paz, pero no estaría en condiciones de sostener operaciones militares importantes fuera de sus fronteras. Australia tiene también una importancia más potencial que efectiva. Es el país industrial más avanzado en la región del Asia Sudoriental. Posee una pequeña flota, pero desde febrero de

¹¹Febrero 23, 1968. “Los pensamientos de Mao los dirigen en el combate”.

¹²Tiene una dotación cercana a los 140.000 hombres, más de 1.000 embarcaciones, incluyendo 33 submarinos, 44 escoltas, 8 patrulleras torpederas, cerca de 200 torpederas y cañoneras, y 60 pontones. Posee unos 500 enclaves aeronavales costeros, la mayoría de tipo obsoleto. Los submarinos incluyen uno de clase G, con tubos lanzacohetes, construido en China en base a modelos, y si China puede construir uno, puede también construir más. Mayores detalles sobre la Armada china u otras pueden encontrarse en *The Military Balance*, publicado anualmente por el Instituto de Estudios Estratégicos de Londres.

1969 le ha sido encomendada por un plazo indefinido (junto con Nueva Zelanda), la seguridad de Malasia y Singapur. Su valor principal podría estar en relación con el tratado ANZUS que la asoció con los Estados Unidos a un paso de la defensa de las áreas no cubiertas específicamente por las garantías americanas.

Con la partida británica; la búsqueda, por parte del Japón, de una posición más independiente y prominente; con China transformándose en una potencia nuclear importante, y la Unión Soviética extendiendo sus actividades comerciales, políticas y militares, el equilibrio estratégico está volviéndose contra Occidente y contra el sistema de seguridad americano. A muchos americanos esto no les importará, pero muchos asiáticos se sentirán perturbados. Los océanos no reflejan en forma total el cambio en las relaciones de poder en tierra: las circunstancias y los riesgos son tan diferentes. Sin embargo, la capacidad de despliegue de fuerza marítima, que tiene su máxima expresión potencial en los submarinos nucleares de lanzamiento de proyectiles, cuenta con consiguientes implicaciones a un nivel inferior. Las flotas son implementos bélicos, pero su importancia en lo que inadecuadamente ha sido llamado periodo de paz, ha adquirido un nuevo énfasis por las operaciones americanas en las aguas de Asia Oriental y Sudoriental, por la certidumbre soviética de la ventaja tanto psicológica como militar que incluso unos pocos barcos pueden proporcionar, y porque, en fin, Gran Bretaña ha decidido que hay muchos obstáculos que no puede, o no quiere enfrentar. El Océano Índico, incluyendo el Golfo, es un área en que las oportunidades podrían acarrear disputas; el Pacífico es una área de disputas que podrían no sólo llevar a conflictos algo mayores de los que recientemente hemos presenciado, sino también a intervenciones de menor envergadura en puntos de control establecidos.

APENDICES

I. TRATADOS Y ACUERDOS

A. MULTILATERALES

TÍTULO MAL O SIGLA	INFOR- PARTICIPANTES	FECHA DE SUSCRIP- CION	DURACION	TERMINOS
ANZUS	Estados Uni- dos Australia Nueva Zelan- dia	1° de sep- tiembre de 1951.	Indefinido: Denunciable con un año de anticipa- ción ante el Consejo.	Para desarrollar y mantener la capacidad individual y co- lectiva de resistir un ataque armado. Cada uno acuerda "actuar para enfrentar el pe- ligro común" en el caso de un ataque armado, ya sea en ter- ritorio metropolitano o insu- lar de cualquiera de ellos o de sus fuerzas armadas, embar- caciones o aviación en el Pa- cífico.
SEATO	Estados Uni- dos Gran Breta- ña Francia ¹ Australia Nueva Zelan- dia Filipinas Tailandia Pakistán	8 de septiem- bre de 1954.	Indefinido: Denunciable con un año de anticipa- ción.	Para desarrollar y mantener la capacidad individual y co- lectiva de resistir un ataque armado y para prevenir y en- frentar actividades subversi- vas dirigidas desde el exterior contra la integridad territo- rial y política ² . Hay también requisitos de cooperación en los campos económicos y técnicos.

¹Pakistán ha jugado un papel modesto en la Alianza, y ninguno en sus actividades militares, desde 1965, y en junio de 1968 anunció su retiro de la SEATO y CENTO.

Francia también muestra poco interés: envió observadores sólo a las reuniones de Consejo de la SEATO de 1965 y 1966, y boicoteó las de 1967 y 1968. Gran Bretaña ha anunciado el retiro de sus tropas del este de Suez, para fines de 1971, pero aseguró ante el Consejo de la SEATO que "continuará contribuyendo al progreso, estabilidad y seguridad del Sudeste asiático a través de su calidad de miembro de la SEATO y por otros medios".

²Estados Unidos expuso en el Tratado su parecer de que las provisiones contra la agresión y el ataque armado se referían sólo a la agresión comunista, pero estuvo de acuerdo respecto a consultar en caso de ataque de otras partes. Un protocolo firmado al mismo tiempo, designó a Cambodia, Laos y Vietnam del Sur como estados a los cuales era aplicable el Tratado. Los dos primeros se separaron de este protocolo en 1955 y 56, respectivamente. El área del Tratado incluye el total de los territorios de los países asiáticos, y el área general del Pacífico Sudoeste, al sur de la latitud norte de 21° 30'.

ENSAYOS SOBRE EL PACÍFICO

TÍTULO INFORMAL O SIGLA	FECHA DE SUSCRIPCIÓN	DURACIÓN	TERMINOS	
CENTO	Turquía Irak, con la adhesión de Gran Breta- ña Irán Pakistán ³ .	24 de febrero de 1955. Reafirmado el 28 de julio de 1958 por una Declara- ción de sig- narios per- manentes, después de Revuelta de Irak en 1958 ⁴	5 años, reno- vable por otros 5. De- nunciable por con 6 meses de anticipa- ción.	Establece la cooperación mutua para seguridad y la defensa. La declaración men- ciona la defensa contra la agresión directa o indirecta.

B. BILATERALES

Tratado de De- fensa Mutua en- tre Estados Uni- dos y Filipinas.	30 de agosto de 1951.	Indefinido pero ambos participan- tes pueden desaltu- ciarlo previo aviso de un año de anti- cipación.	Para mantener y desarrollar la capacidad de resistir el ataque armado: se considera que el ataque a uno de ellos compromete al otro.
---	--------------------------	---	--

Tratado de De- fensa Mutua en- tre Estados Uni- dos y la Repúbl- ca de Corea del Sur.	1° de octubre de 1953.	Indefinido: ambos participantes pue- den finalizarlo pre- vio aviso de un año de anticipación.	Para mantener y desarrollar medios de disuadir un ataque armado y para enfrentar el peligro común en territorios bajo el control de ambos. Da derecho a Estados Unidos para mantener fuerzas ar- madas en Corea del Sur.
--	---------------------------	--	---

³Ver en relación con SEATO.

⁴Estados Unidos firmó esta Declaración y el 5 de marzo de 1959 entró en acuerdos bilaterales con Irán, Pakistán y Turquía, en los cuales se hizo cargo de las acciones que pudieran ser acordadas en forma mutua, tales como el uso de la fuerza para resistir la agresión. Aunque Estados Unidos no es un miembro de CENTO en forma oficial, participa en algunas de sus actividades, principalmente en el Comité Militar.

TÍTULO INFORMAL	FECHA DE SUSCRIPCIÓN	DURACIÓN	TERMINOS
Tratado de Defensa Mutua entre Estados Unidos y la República China. (Taiwan)	2 de diciembre de 1954.	Indefinido: ambos participantes pueden terminarlo previo aviso de un año de anticipación.	Desarrollo y mantención de la capacidad de resistir un ataque armado y actividades subversivas comunistas, dirigidas desde el exterior, y para enfrentar el peligro común de ataque en áreas definidas ⁴ del Pacífico occidental contra los territorios de ambos.
Tratado de Seguridad entre Estados Unidos y el Japón.	19 de enero de 1960.	Diez años.	Estados Unidos se compromete a defender al Japón, en caso de ataque armado, estableciéndose obligación similar pero limitada a la agresión contra las instalaciones militares estadounidenses en las Home Islands, garantizadas a Estados Unidos por razones de seguridad y paz internacional.
Acuerdo entre Estados Unidos y Tailandia.	6 de marzo de 1962, por los entonces Ministros de RR.EE. Dean Rusk y Thanat Khoman.	Indefinido.	Para reafirmar la independencia e integridad de Tailandia, vitales para los intereses nacionales estadounidenses y para la paz mundial. En consecuencia, reafirma las obligaciones de Estados Unidos ante la SEATO, las cuales no dependen en acuerdos previos de otros signatarios a ese tratado.

⁴Las áreas definidas excluyen las islas de ultramar de Quemoy y Matsu; incluyen Taiwan y Pescadores.

TITULO INFORMAL	FECHA DE SUSCRIPCION	DURACION	TERMINOS
Acuerdo de Asistencia de Defensa entre Estados Unidos y Etiopia.	22 de mayo de 1953.	25 años, prorrogables si ambos participantes lo desean.	Para el establecimiento de una estación de comunicaciones de la armada de Estados Unidos en Asmara.
Cambio de notas entre Estados Unidos y Pakistán.	18 de julio de 1959.	Contrato de arrendamiento por diez años ⁶ .	Para establecer un centro de comunicaciones estadounidense en Peshawar.
Acuerdo entre Estados Unidos y Australia.	9 de mayo de 1963.	Un mínimo de 25 años.	Para establecer una estación naval de comunicaciones de Estados Unidos en el Cabo Noroeste. Para el uso de las armadas de Australia y Gran Bretaña y otros aliados, pero bajo control estadounidense.
Intercambio de notas entre Estados Unidos y Filipinas.	16 de septiembre de 1966.	25 años.	Para sustituir el acuerdo de 1947 sobre bases americanas en Filipinas.
Acuerdo de Defensa entre Malasia y Gran Bretaña.	10 de enero de 1957	Indefinido ⁷ .	Gran Bretaña se compromete a ayudar a la Federación y defender su territorio contra la agresión armada del exterior. Malasia permite a Gran Bretaña y a los países de la Commonwealth instalar bases y situar fuerzas en el área ⁸ .
Acuerdo de Defensa entre Gran Bretaña y Mauritania.	12 de marzo de 1968.	6 años ⁹ .	Para atender consultas en el caso de una amenaza externa, de agresión o de seguridad interna. Gran Bretaña puede continuar haciendo uso de instalaciones portuarias, campos de aterrizaje y comunicaciones.

⁶En abril de 1968, Pakistán dio aviso de que no intentaba renovar este contrato de arrendamiento.

⁷La retirada de las tropas británicas del Este de Suez para fines de 1971, significará una modificación de este acuerdo.

⁸La retirada de Singapur de la Federación en 1965 no cambia este acuerdo.

La base fue traspasada por Gran Bretaña al gobierno de Singapur en 1968 en calidad de obsequio.

⁹No hay indicaciones de cómo pudiera afectar a este acuerdo la retirada de Gran Bretaña del este de Suez.

TITULO INFORMAL	FECHA DE SUSCRIPCION	DURACION	TERMINOS
Intercambio de notas entre Gran Bretaña y Sud Africa.	30 de junio de 1955.	Indefinido.	Para transferir el control de la base naval de Simonstown a Sud Africa y permitir su uso continuado por Gran Bretaña y las flotas de sus aliados, en tiempo de guerra, ya sea que Sud Africa esté o no involucrada.
Intercambio de notas entre Gran Bretaña-Muscat y Oman.	25 de julio de 1958.	Indefinido.	Gran Bretaña proporciona ayuda financiera y militar, sin obligación formal de defender el sultanato: extiende el uso de las instalaciones en la isla Masirah para la Royal Air Force ¹⁰ .
Acuerdo entre Gran Bretaña y las islas Maldivas.	26 de julio de 1965.	Hasta diciembre de 1986.	Gran Bretaña retiene instalaciones en Grand Island, aunque no se responsabiliza por las Maldivas. El uso de Gan se limita a la defensa de la Commonwealth ¹¹ .
Intercambio de notas entre Gran Bretaña y Estados Unidos.	1° de abril de 1967.	50 años, y 20 adicionales, a menos que dos años antes del término de los 50 primeros años ambos participantes notifiquen su cancelación.	Proporciona el uso conjunto del Territorio Británico del Océano Indico con propósitos de defensa, y establece un marco administrativo de consulta y concurrencia por partes iguales de los costos en las instalaciones que se construyen ¹² .

¹⁰Masirah continuará siendo usada por Gran Bretaña después de 1971.

¹¹Gran Bretaña retendrá las instalaciones en Gan después de 1971.

¹²En la correspondencia no fueron incluidos planes definidos de construcción.

Un proyecto de Gran Bretaña de un puesto de reacondicionamiento en Aldabra fue rechazado por las reducciones en el presupuesto de defensa en noviembre de 1967. No hay ninguna construcción americana en proceso en la actualidad.

ENSAYOS SOBRE EL PACÍFICO

II. CANALES: TRANSEÚNTES Y TONELAJE (Suez y Panamá)

ANUAL ^a	1965		1966		1967
	SUEZ +	SUEZ	PANAMÁ +	PANAMÁ	
Número de transeúntes	20.289	21.250	11.925	12.412 ^{b, c}	
Tonelaje neto del canal	246.817.000	274.250.000	78.912.824	88.266.343	
Tonelaje de carga (longtons)	225.443.000	241.893.000	81.703.514	86.193.430	
Número de buques-tanques	9.653	9.930	—	—	
Tonelaje neto de los buques-tanques	183.195.000	206.134.000	—	—	
Tonelaje de Petróleo	162.994.000	175.671.000	—	—	

Notas

+ Canal de Suez: ancho 197 pies; profundidad 5,2/3 brazas.

+ + Canal de Panamá: ancho 300 pies; profundidad 7,1/2 brazas.

^a Las cifras mensuales de transeúntes y tonelaje a través de ambos canales permaneció bastante estable. Las más altas y las más bajas para un mes fueron las siguientes:

Las más altas

Las más bajas

Transeúntes

Suez:	1.885	Marzo 1966	1.561	Febrero 1965
Panamá:	1.128	Mayo 1967	896	Febrero 1966

Tonelaje Neto

Suez:	27.079.000	Diciembre 1966	18.304.000	Febrero 1965
Panamá:	8.097.827	Mayo 1967	5.962.814	Febrero 1966

^b Inmediatamente antes del cierre del Canal de Suez en junio de 1967, el tránsito a través de Panamá subió de un promedio de un barco por día, a dos por día. Pero el total efecto del cierre será sólo palpable cuando las cifras correspondientes a 1968 estén disponibles.

^c El tránsito de barcos controlados o de propiedad del gobierno de los Estados Unidos alcanzó a 879 —la mayor cifra desde la Guerra de Corea, cuando el total fue más o menos el mismo.

III. ESTRECHOS Y CANALES

PASO	SOBERANIA EN AMBOS COSTADOS	POSICION GEOGRAFICA	ANCHO MEDIO (en millas marinas)	PROFUNDIDAD MEDIA APROXIMADA
Estrecho de Bering	Estados Unidos-Unión Soviética	Entre Alaska y Siberia	19 ^c	23
Estrecho de Magallanes	Argentina - Chile	Entre Tierra del Fuego y el Continente Sudamericano	1. ¼	4, ¼
Bab el Mandeb	Francia-Yemen	Entrada Meridional al Mar Rojo	19, ½	3
Estrecho de Hormuz	Irán-Muscat y Omán	Entrada al Golfo Pérsico	16, ½	9
Estrecho de Tiran	Israel-Jordania	Entrada al Golfo de Akaba	0,7	140
Estrecho de Málaga	Indonesia - Malasia	Entre Malasia y Sumatra	4	2, ½
Estrecho de Singapur	Indonesia - Malasia	Entre Malasia y Sumatra	2, ½	10
Estrecho de Makassar	Indonesia	Entre Borneo y Célebes (sin tomar en cuenta las islas de ultramar)	62 ^c	300
Selat Lombok	Indonesia	Entre Bali y Lombok	11	100
Selat Bali	Indonesia	Entre Bali y Java	2	11
Selat Sunda	Indonesia	Entre Java y Sumatra (sin tomar en cuenta Pulau Sangiang)	12	3
Selat Wetar	Indonesia - Portugal	Entre Wetar y Timor	12	1,700
Estrecho Hainan	R. P. China	Entre la isla Hainan y el territorio chino	10	17

^a La distancia dada en el cuadro es la que existe entre Big Diomed Island (URSS), y el continente siberiano. Otras distancias: (i) Entre Little Diomed Island (EE.UU.) y Big Diomed Island, 2 millas. (ii) Entre Little Diomed Island y el territorio de Alaska, 20 millas. (iii) Entre el territorio de Alaska y el territorio de Siberia, 45 millas.

^b Ancho general. Pero que se hace menor por una distancia de 7 millas en la península de Ras Bab el Mandeb y la Isla Perim, la que divide el estrecho principal en dos, cuyos anchos mínimos son 1, ½ millas y 9, ¼ millas.

^c Distancia entre Borneo y Palau Tuguan. 55 millas.

III. ESTRECHOS Y CANALES.

Estrecho de Taiwan	R.P. China-Chi-Nacionalista	Entre Taiwan y el territorio chino	74 ^d	13
Canal de Pescadores	R.P. China-Chi-Nacionalista	Entre Pescadores y el territorio chino	17	20
Paso de San Bernardino	Filipinas	Entre Luzón y Samar	3,¼	10
Estrecho Suri-gao	Filipinas	Conecta el Océano Pacífico con el Golfo de Leyte y el Mar Mindanao	2	6
Estrecho de Corea	Corea del Sur y Japón	Une el mar de China oriental al mar del Japón	Canal occidental	34
			Canal oriental	12
			4 ^e	
Canal Kaiwi	Estados Unidos	Separa las islas de Hawai de Oahu y Molokai, conecta al norte con los altos mares del Pacífico	22	10
Estrecho Cook	Nueva Zelanda	Entre North Island y South Island.	12	5,¼

^d Si se toma en cuenta las islas de ultramar, 64 millas.

^e El Canal Eastern cuenta con tres canales principales entre las islas.

FUENTES:

(i) UN Doc A/Con/13/6 *Preparatory Paper for Conference on Law of the Sea*, 1957.

(ii) US State Dept. *Sovereignty of the Sea*, 1965.

IV. FUERZAS AMERICANAS EN EL AREA DE ASIA MERIDIONAL, 1968*

VIETNAM DEL SUR

Ejército: 5 divisiones de infantería, 2 divisiones aéreo-transportables, 1 división de caballería, una brigada de aviación, 2 brigadas de ingeniería, 2 grupos de artillería, un Grupo de Fuerzas Especiales, un regimiento de caballería blindada, además de comandos de defensa, un comando de logística, un grupo médico, etc.

Fuerza Aérea: 8 grupos de defensa de combate, 7 alas de combate táctico, además de transportes, defensa aérea táctica, comandos aéreos, grupo meteorológico.

Bases en: Bien Hoa, Bin Tuy, Cam Ranh, Da Nang, Nha Trang, Phan Rang, Phu Cat, Pleiku, Tuy Hoa, Tan Son Nhut.

Infantería de Marina: 3 divisiones de infantes de marina, un ala de fuerza aérea naval, comando logístico.

Armada: Unidades de defensa naval, brigada de construcción, oficina de transporte marítimo, fuerza de patrullaje fluvial.

Guardacostas: Unidades de tierra y mar para interceptar la salida de pertrechos por vía marítima desde Vietnam del Norte.

OKINAWA

Ejército: Comando logístico, comando estratégico de comunicaciones del ejército, brigada de artillería, Grupo de Fuerzas Especiales, unidades de apoyo y aprovisionamiento.

Fuerza Aérea: División aérea, grupo táctico de proyectiles, grupos de apoyo de combate, ala de combate táctico, ala interceptora de combate, ala estratégica, ala de transporte de tropas.

Infantería de marina: Brigada anfibia, instalación aérea.

Armada: Instalación aeronaval, estación de comunicaciones.

JAPON

Ejército: Campos varios, barracas, depósitos, etc.

Fuerza Aérea: Las estaciones aéreas de Fuchu, Showa, Wakkanai, y Yamota. Las bases aéreas de Itazuka, Johnson, Misawa, Kokura y Yokota.

Cuerpo de Infantería de Marina: Estación aérea en Iwakuni.

Armada: Estaciones o instalaciones en Sasebo, Yokosuka, Yokohama, Kamiseya, Kisarazu.

FILIPINAS

Fuerza aérea: Una fuerza militar aérea, además de un grupo adicional de control táctico, un grupo de apoyo de combate, un ala de combate, etc., bases aéreas en Clark y Mactan, tres estaciones de comunicaciones.

Armada: Base naval en Bahía de Subic (incluye Hospital, santabárbara, depósito de pertrechos, centro de obras públicas, instalación de reparación de barcos), la estación aeronaval de Cubi Point, Estación de Comunicaciones San Miguel, Estación radionaval de Tarlac, Estación naval de Sangley Point.

TAILANDIA

Ejército: Comando de asistencia militar y grupo consultivo de Bangkok-Estados Unidos, cuarteles generales de apoyo del ejército en el área, instalación de comunicaciones estratégicas, etc., comandos o unidades en Lopburi, Korat, Udorn, Phu Khieo, Sakon Nakhon y Phu Mu.

*Basado en un artículo del *Far Eastern Economic Review*, 4 de julio de 1968.

Se ha incluido este apéndice con el propósito de indicar el alcance y volumen de las Fuerzas Armadas americanas; no pretende dar un estado de situación definitivo de estas fuerzas.

Fuerza aérea: 7 grupos de apoyo de combate, 3 alas de combate táctico, 2 alas de reconocimiento, un ala estratégica, además de unidades de comunicaciones, etc. Bases en Don Muang, Takhli, Chieng Mai, Phitsanulok, Korat, Udorn, Nakhon Phanom, Mukdaharn, Ubon, Utapao.

Armada: Elementos de transporte y construcción.

COREA DEL SUR

Ejército: Dos divisiones de infantería, un grupo de ingenieros, dos grupos de apoyo directo, un comando de proyectiles, una brigada de artillería, además de depósitos varios.

Fuerza Aérea: Dos alas de combate táctico, un control aéreo, un ala de apercibimiento, un grupo de apoyo, un grupo de base aérea, un grupo de comunicaciones, además de actividades de apoyo. Bases en: Osan, Kunsan y Pusan.

GUAM

Ejército: una compañía de artillería.

Fuerza Aérea: Base Aérea Militar de Anderson (una división aérea, un ala estratégica, un ala de bombardeo, elementos de apoyo).

Armada: Una estación meteorológica, una estación aeronaval, santabárbara, instalación de reparación de barcos, un depósito de apertrechamiento, un escuadrón submarino, LST (escuadrón de desembarque y transporte).

Infantería de Marina: Cuerpos de Infantería de Marina en varias instalaciones navales.

TAIWAN

Ejército: Varios servicios de señales, administrativos, cuarteles generales y elementos consultivos.

Fuerza Aérea: una división aérea, que opera desde las bases aéreas de Taipei, Chiavi, Ching Chuan Kang, Shu Linkou y Tainan.

Armada: Actividades de apoyo varias, especialmente en las áreas de Taipei y Tsöying/Kaohsiung.

ASIA ORIENTAL Y MERIDIONAL Y EL PACIFICO: INICIOS DE 1972

Marcelo Aberastury

Estudios Internacionales. N° 17. Enero-Marzo de 1972

El procurar captar la situación política de un complejo continente en un momento cronológico dado —que en este caso es inicios de 1972— constituye un esfuerzo de síntesis importante, pues debe combinarse el factor de actualidad con la interpretación de las tendencias que justifican esas situaciones. Este ensayo se concentra en la realidad política de algunas potencias mayores de la región, como China, India y Japón, a la vez que se refiere a la influencia que ha tenido el Pacífico en la política de la frontera norteamericana y de la Unión Soviética.

No se detiene el estudio en ese momento cronológico, sino que plantea la perspectiva del Pacífico a la luz de algunas de las concepciones geopolíticas que han causado mayor influencia en la comprensión del rol que desempeña este océano en la política internacional. De esta manera, se combina el marco de referencia intelectual con la apreciación de los hechos políticos y de su evolución. Si bien raramente coinciden en política internacional los marcos teóricos con los hechos reales, en el caso del Pacífico se observa que cada día más los segundos confirman a los primeros, al menos en lo que se refiere a la importancia del escenario.

Marcelo Aberastury

Asia Oriental y Meridional y el Pacífico: Inicios de 1972

MARCELO ABERASTURY ha estado a cargo de cursos de Sociología y de Relaciones Internacionales y ha colaborado en distintas publicaciones argentinas y extranjeras, desde hace más de treinta años, sobre temas atinentes a la política mundial. Asimismo, ha sido funcionario de la Cancillería argentina y de la Secretaría de las Naciones Unidas. Becario internacional y autor de trabajos sobre Historia del Derecho Romano y Estadística Interamericana. Entre sus trabajos, en el campo específico de la política mundial, figura *La OIT en la Política Mundial*, Paidós, Buenos Aires, 1969, y *Política Mundial Contemporánea*, Paidós, Buenos Aires, 1970.

“Hay lugar en Asia para todos nosotros.”

Lord Salisbury, político de la era de la Reina Victoria.

“La conquista del mundo asiático fue la expresión, la inevitable expresión de una civilización en marcha. Señaló una nueva fase en el desarrollo de la sociedad humana.”

George Sansòm, *El Mundo Occidental y Japón*, 1950.

Acabamos de tomar la sucesión al trono imperial, y el Imperio está sometido actualmente a una reforma total... deseamos proseguir el trabajo iniciado por nuestros sabios antepasados y aplicar la política que nos ha legado el difunto emperador, dando paz al pueblo en el interior y haciendo brillar la gloria de la nación más allá de los mares en el exterior.”

Del rescripto imperial japonés de 1868, conocido como revolución *meiji*.

“El poderío de este dominio es envilecedor, debilita a la India y la incapacita poco a poco para defenderse y defender la causa de la libertad... En lugar de reposar sobre la libertad, se fundan en el dominio de los países coloniales subyugados y en el mantenimiento de técnicas y tradiciones imperialistas.”

Resolución del *Partido del Congreso* de la India, agosto de 1942.

“En consecuencia, la ‘chinización’ del marxismo —el hecho de plasmar en todas sus manifestaciones la huella de todas las particularidades chinas, es decir, de utilizar correctamente las particularidades de China— se convierte en un problema que todo el partido debe comprender y resolver sin demora. Es necesario terminar con las fórmulas estereotipadas del extranjero, es necesario contar menos refranes y reemplazarlo por algo nuevo y vivo, por un estilo chino y una manera china, agradables al oído y a la vista de las gentes sencillas de China.”

Mao Tse-tung, citado en su biografía escrita por Schram.

“Asia es el nuevo foro de los asuntos mundiales y una potencia puede ser definida como aquella cuyas actuaciones repercuten en esta área.”

G. G. Thomson, Universidad de Liverpool, Royal Institute of International Affairs.

“Europa, aunque en situación excéntrica con respecto a los problemas estratégicos de la década que tiene su eje en Asia...”

General André Beaufre, extraído de “Perspectivas Estratégicas de la década de 1970.” Estrategia, Buenos Aires, febrero, 1971.

INTRODUCCIÓN

Un tiempo histórico prolongado transcurre entre las palabras jubilosas del político inglés de la era victoriana y los conceptos, en cierta manera melancólicos, del experto europeo en estrategia. Las primeras, fueron enunciadas en plena ola ascendente de la penetración de la mayor parte de Asia por las potencias dominantes europeas, proceso que se inicia a fines del siglo xv y tiene su consolidación al finalizar el xix. Los segundos son contemporáneos.

Nuevos criterios, enfoques y distintas valoraciones —que realcen el valor de Asia como sujeto y no objeto de la política mundial— deben ser utilizados ahora y, hasta cierto punto inventados o creados. Si los criterios y la terminología del discurso no se ajustan a la marcha de los acontecimientos se nos hacen rígidos, doctrinarios o retóricos.

La historia frecuente que conocemos de Asia ha sido escrita sobre todo por representantes del pensamiento occidental y recién comienzan sus pueblos a escribir relatos más auténticos o directos. El historiador francés Jean Chesneaux subraya que, para un observador “internacional”, el acuerdo de la Conferencia de Washington (1921-22) en virtud del cual Japón (del lado “aliado” en la Primera Guerra Mundial) debió evacuar territorios chinos y aceptar

una limitación en sus armamentos navales, quizá represente la fecha clave para desenrollar la madeja de los acontecimientos de la época. Este enfoque, sin embargo, deja en la sombra otros hechos ocurridos *in situ* entre 1919 y 1920 en Asia Oriental, que la moderna búsqueda histórica exhibe como la semilla de las actividades colectivas (*dimensiones*) que prefiguran el escenario actual.¹

Dos investigadores² de la geoestrategia del Pacífico reintroducen el tema del "poder marítimo" y el "poder terrestre" de las potencias para tratar de perfilar los acontecimientos futuros, tanto en las aguas del Gran Océano como en las del Índico. Sus argumentaciones son atractivas y no pueden, sin duda, ser soslayadas, pero es muy probable que el vigor germinativo de los hechos internacionales de los Estados de Asia oriental y meridional³ —de que nos ocuparemos en una rápida instantánea, 1972— sea más bien una consecuencia de los procesos internos de las grandes sociedades asiáticas existentes, y que los factores externos ocupen un segundo plano de importancia o, en todo caso, se hagan valer mediante la intermediación de las estructuras internas.⁴

Hacia el año 2000 habrá transcurrido algo más de cinco siglos desde la llegada a la India (Calicut) de Vasco de Gama, en 1498, fecha elegida por el historiador asiático Panikkar para señalar el comienzo de la dominación occidental sobre Asia. Panikkar hace desfilar distintos, sucesivos y ampliados objetivos en la misión a que se refiere George Sansom —comercio de especias; importación de tejidos locales, té y otros productos; mercados para los artículos manufactureros— al que agrega el intento de los europeos de imponer el cristianismo, si bien señalando que la impronta de la evangelización estaba muy teñida de antislamismo, por lo menos

¹Chesneau, Jean, *ASIA ORIENTAL, en los siglos XIX-XX*, Editorial Labor, Barcelona, 1969.

²Miller, T. B., *Los Océanos Índico y Pacífico: Algunas Consideraciones Estratégicas*. Estudios Internacionales, Número 11, octubre-diciembre 1969; Santiago, Chile. Thomson G. G., *El Océano Pacífico y las Grandes Potencias*. Revista de Estudios del Pacífico, Número 1, Abril 1971, Valparaíso, Chile.

³O sea, los países del "Asia de los Monzones" de los Geógrafos, situados al este del Paso del Jáiber (India, Pakistán, desde 1972 el Estado independiente del Bengala oriental, además del Pakistán occidental propiamente dicho), Ceilán, los de la ex Indochina y del sudeste, China, Mongolia, Corea —dos— y Japón, que quedan así distinguidos de los Estados del Oriente Medio: Afganistán, Irán y Turquía.

⁴Bagú, S., *Tiempo, realidad social y conocimiento, Siglo XXI*, Buenos Aires, 1970, Cap. III: La génesis de la realidad social. Chesneau, ob. cit., p. 208, coincide al señalar: "Es evidente, pues, que se han de buscar en el interior de Asia los resortes de su evolución".

hasta que el peligro del infiel recibió la lección de los hechos en la batalla de Lepanto.⁵

Este punto de vista —a pesar de que Panikkar realza que su obra es la primera cumplida por un estudioso asiático para examinar y comprender las actividades europeas en Asia durante 450 años— no se aparta mucho del enfoque “eurocéntrico” y sus conclusiones paralelizan, muy posiblemente, a la de los historiadores europeos que escriben con espíritu crítico. No obstante, su análisis aporta una referencia a una acción naval envolvente que indicaría que para Europa en el siglo xv, *los problemas estratégicos ya tenían su eje en Asia*, como Beaufre lo señala para los finales de nuestro siglo.

Cercar estratégicamente el poder musulmán —dice Panikkar— fue “un intento de neutralizar con un rodeo el abrumador poder terrestre del Islam en el Medio Oriente, con el propósito de romper la ‘prisión del Mediterráneo’ a la que estaban restringidas las energías europeas. Pero interpretar el aventurerismo comercial de los primeros tres siglos de contacto europeo con ella, con la grandiosa concepción de un conflicto épico entre el Oriente y el Occidente es, quizá, asignar a acontecimientos pasados un significado que sólo puede derivarse de sucesos muy posteriores.”⁶

⁵Panikkar, K. M., *Asia y la dominación occidental*, Eudeba, Buenos Aires, 1966. El autor vincula las expediciones portuguesas a la rivalidad entre Venecia y Génova en el comercio de las especias. Los venecianos ejercían gran influencia en Egipto “y se habían convertido, en Europa, en los agentes monopolistas del comercio con Oriente. En lo referente a rutas terrestres, su fortuna variaba según los cambios políticos que se produjeran en Bizancio, pero en el comercio por el Mar Rojo los venecianos podían hacer frente a cualquier competencia y mantener su supremacía.” La idea de los genoveses, en su rivalidad, fue la de una ruta totalmente marítima (como) la única respuesta al poder del Islam y al monopolio de Venecia . . . Finalmente, y gracias a España y Portugal, los genoveses lograron romper el monopolio veneciano y el bloqueo musulmán, al llegar al Océano Índico bordeando el Cabo de Buena Esperanza y al Pacífico a través del continente americano.” (ob. cit., p. 7.)

⁶Como clásica maniobra de “cercamiento” califica, a su vez, el coronel Garder del Instituto Francés de Estudios Estratégicos (L'Express, 10-16 enero, 1971) la política soviética en Asia oriental, apoyando a la India y al nuevo Estado de Bangla Desh, frente al alineamiento de China al lado de Pakistán, ejecutado mediante una maniobra envolvente que refuerza las posiciones de la URSS en el Índico y en la zona de Bengala y le da favorables posiciones diplomáticas, en Nueva Delhi y en Dacca, en la “parte trasera” de las fronteras meridionales de China, creando, del punto de vista geoestratégico, una verdadera cabeza de puente. En la colaboración del contralmirante Lepôtier en la *Revue de Défense Nationale* (dic., 1971, París), sobre “El factor geoestratégico”, se dice: “El presente drama paquistaní ha revelado a muchos que este Estado (Pakistán) estaba formado por dos ‘islas’ separadas por toda la amplitud de la inmensa península india, hostil al poder oficial paquistaní concentrado en la isla occidental, el cual no podía actuar sobre la ‘isla’ del este sino a través de bordear dicha península

AGENTES Y ESCENARIO

El análisis de una situación debe partir del conocimiento de los factores y dimensiones de cada época. El carácter dinámico y cambiante de las "situaciones" —y la rápida verificación de los conceptos del general Beaufre— tiene una patente comprobación en Asia Oriental y Meridional en los acontecimientos de los últimos meses del año 1971 que desembarazan a la India de la preocupación paquistaní⁷, cualquiera sea la valoración que se efectúe de su política, y la convierte, junto con China y el Japón, en uno de los principales Estados de la región. Estos tres Estados nacionales limitan todos con la URSS, que en Asia es un hecho geográfico permanente. Por lo general, se describe la posible influencia de la URSS como continental —en oposición a la que ejercieron tradicionalmente las potencias occidentales, que se califica de marítima o basada en su poder naval y mercante— pero el desarrollo de su flota (y su presencia ya manifiesta, entre otros puntos, en el Océano Índico) impone una reflexión ampliatoria de los criterios anteriores. A esta presencia rusa debe agregarse, en Asia Oriental y Meridional, la de los Estados Unidos, considerado por sus dirigentes como un país del Pacífico con una misión en tierras asiáticas. Nunca fue muy certero, o muy técnico, un pronóstico sobre el porvenir de Asia basado en los arreglos en la cumbre entre las dos superpotencias; pero, en la actualidad, tal enfoque resulta obviamente impropio ante la enérgica y pública decisión de China de combatir ese tipo

en una larga travesía marítima." (p. 1859). El sentido de la observación es que si, desde el punto de vista de la estrategia general, en la actualidad, además de las cuestiones sociales, económicas y financieras, predominan las tecnológicas —armamentos nucleares, de tipo corriente, etc., o psicodiplomáticas (guerrillas, terrorismos, acciones de penetración), que valorizan psicológicamente el potencial material, en tiempo de "crisis" reaparece la *geoestrategia*.

⁷Conforme al comentario de Sunanda K. Datta-Ray, publicado en *Le Monde Diplomatique*, enero 1972, la India libre de un vecino gigante (Pakistán) puede de ahora en adelante rivalizar con China en la región. "Se ha extendido la esfera de influencia india y no existe más la dualidad de poder que reinaba desde hacia 24 años en el subcontinente. Es probable que la India no tenga ambición nuclear, ni aspiraciones de gran potencia, pero merced a su acción unilateral, cumplida a despecho de la opinión mundial, ha demostrado nuevamente poder ser rival de China en la conquista del liderazgo en Asia." Esta reflexión del comentarista hay que confrontarla con el hecho más general, que señala Isaac Deutscher, de que: "... las relaciones entre la India y China (y el resto del bloque soviético) son cruciales. Allí convergen todos los problemas de la coexistencia competitiva. Los progresos económicos de China son ya mucho más rápidos que los de la India." *La década de Jruschov*, Alianza Editorial, Madrid, 1971 (primera edición inglesa 1969), p. 85.

de política, sea que exista en la realidad o como hipótesis operativa. Destacar que las potencias mayores, como agentes de la vida internacional, actúan movidas por consideraciones de interés nacional, criterios y obsesiones de seguridad, preservación u obtención de esferas de influencia y distintos otros factores materiales, no significa enrolarse en las filas de los discípulos de la *realpolitik*, que Morgenthau y otros, con diferencias de matices, desarrollaron para explicar el comportamiento de los Estados nacionales.

Esta apreciación, quizá, debe ser reexaminada con respecto a Estados asiáticos de más reciente nacimiento como Estados nacionales, y que en el caso de Japón, India y China, cumplen esa etapa histórica en buena parte conforme al programa enunciado en los documentos iniciales de su "nacionalidad", que hemos citado al comienzo de este ensayo. Estos países y pueblos asiáticos, con la excepción del Japón⁸ y a pesar de una comprobable variedad de situaciones, están vinculados por algunos rasgos comunes fundamentales.

Tibor Mende, identificó hace más de dos décadas ese elemento común en el hecho de que "las masas asiáticas han comenzado a elaborar una estrategia que les permite lanzarse a una revolución comercial e industrial análoga a la que ha dado al Occidente la dominación del mundo. *La lucha contra el extranjero ha pasado a ser, cada vez en mayor grado, una lucha contra un sistema económico.* Las armas más eficaces debían ser, por consiguiente, las armas económicas. Esta lucha conduciría, a fin de cuentas, a un conflicto entre el liberalismo económico y la economía planificada . . . El complejo mosaico de la política asiática se encuentra reducido a una serie de ajustes de parte de los gobiernos para crear las condiciones previas de una planificación eficaz, en interés de la mayoría."⁹

⁸La tendencia actual de los historiadores es considerar al Japón "menos típicamente 'asiático' que sus vecinos. Esta situación marginal es muy reciente. Durante el medio siglo que siguió a la restauración del *Meiji* y hasta la Segunda Guerra Mundial, el Japón aparecía, en la perspectiva eurocéntrica entonces dominante; como el país más avanzado de Asia. Ahora bien, lo que le conferiría esa posición privilegiada 'de país gufa' era lo mismo que hoy la singulariza: el carácter menos agudo del subdesarrollo y de la presión demográfica, la importancia de la socialdemocracia, el elevado nivel de la industrialización, el hecho de que se hallara fuera de la órbita de los movimientos de liberación nacional e incluso a veces se opusiera a los mismos. Japón participó en Bandung, pero se mantuvo en segundo plano. El puesto de honor recayó en Zhu En-Lai, Sukarno y Nehru, aunque medio siglo antes Japón llevase la esperanza y primacía del movimiento panasiático". Chesneaux, ob. cit., p. 209.

⁹*La Rebelión en Asia*, Editorial del Pacífico, Santiago de Chile, 1954, p. 13. El autor trae a colación la cita de las palabras del entonces Secretario de Estado norteamericano (enero 1950) que captaba que "la resignación ya no es la actitud típica del Asia. Ha cedido el campo a una legítima cólera ante la aceptación de la miseria y de la pobreza como condiciones normales de vida". El año 1950

Estos cinco regímenes, sistemas y gobiernos —con centros en Moscú, Nueva Delhi, Pekín, Tokio y Washington— tendrán “su asiento” en 1972 en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, sea como miembros permanentes o no permanentes, situación coyuntural que no puede cargarse sólo a las decisiones de la Diosa Fortuna, en un año en que los acontecimientos que tienen lugar en Asia y en sus alrededores inmediatos aparecen como los más críticos del espectro internacional.

El comportamiento de los agentes debe distinguirse de los factores estáticos y dinámicos que confluyen sobre su acción. Los factores geopolíticos suministran los elementos estáticos, pero estos, aunque sí deben señalarse y subrayarse, no pueden considerarse separadamente de un complejo espectro de factores dinámicos, que constituyen la ecología social, ideológica y psicológica. Un importante elemento geopolítico, en un análisis que abarque Asia oriental y meridional, se encuentra en el Océano Pacífico¹⁰.

EL OCÉANO PACÍFICO

Existe en la actualidad una revalorización creciente de la importancia de la estrategia del Pacífico, como parte del pronóstico de un viraje histórico que daría término a la larga época en que el control del Atlántico significó, en definitiva, el dominio de las demás tierras y aguas.

No es la primera vez, por cierto, que se realiza a la geografía frente a la capacidad y a la voluntad políticas del hombre, una de esas verdades a medias que ejercen una atracción arrebataadora. No faltan también autores más prudentes, escudados en las tan mentadas lecciones de la experiencia, que nos recuerdan el desengaño que trae la sobreacentuación de determinado factor o elemento. Estas reservas no quitan todo el valor a los apologistas del Pacífico, ni significan poner en la sombra la importancia del poder naval, ni destacar por oposición a las masas terrestres.

es el de la extensión de la reforma agraria a toda China, de la formación de la central de sindicatos japoneses, de la derrota de los movimientos centrifugos proholandeses en Indochina y de las fuerzas francesas en Vietnam del Norte. Es también el año en que Londres inicia la alternativa del Plan de Colombo para el desarrollo de la *Commonwealth*. No es arbitrario señalar que la política exterior de EE.UU. no se ajustó en Asia oriental y meridional a las comprobaciones del Secretario de Estado Acheson y a las consecuencias de los hechos ocurridos en la región al tiempo de la declaración.

¹⁰Remito a los autores y colaboradores citados en la nota 2 para los detalles de la vinculación entre la geopolítica y estrategia del Pacífico con la del Océano Índico.

El Pacífico constituye una pertinaz obsesión de la escuela geopolítica de Haushofer. El teórico de Munich predicó el estrechamiento de las relaciones entre la Alemania derrotada con los "pueblos de color", sometidos por las potencias dominantes de la primera posguerra. Su objetivo se ampliaba con un sistema diplomático que uniese a Berlín, en primer término con Tokio y aun con Moscú, como aliados (o subordinados) en la lucha contra el poderío franco-inglés-norteamericano.

Haushofer detectaba en el Pacífico una esfera de poder que emergía por primera vez a la historia, y trataba de despertar la conciencia de la unidad entre los grandes espacios terrestres y marítimos que integran el Pacífico. Tan tempranamente después de la guerra como en 1924, destacaba en su *Revista de Geopolítica* la existencia de un "espacio gigantesco que se está extendiendo ante nuestros ojos, con fuerzas que afluyen a él, las cuales, fríamente objetivas, esperan el alba de la era del Pacífico, sucesora de la vieja era del Atlántico, de la caduca del Mediterráneo y de la pequeña Europa". Coincidió así con Teodoro Roosevelt, el cual, sin mayores desarrollos teóricos, habló sobre la aurora de la era del Pacífico, como campo para la expansión estadounidense. El estilo mesiánico de Haushofer —afín al de otro "iluminado" residente en las montañas bávaras— predicaba la liberación de las razas de color de sus opresores, que lo eran también de Alemania, pues de esta manera "seremos dueños de las futuras líneas estratégicas de una geopolítica del Pacífico; ahí está nuestra posibilidad de participar activamente en la política mundial de las esferas de donde fuimos desplazados."

Diez años más tarde, sus conceptos vertidos en la *Revista* adquieren opulencias neowagnerianas: "Aplicamos el oído a la marcha del tiempo en los espacios indo-pacíficos, donde ahora están siendo ocupadas posiciones de combate para miles de años en el futuro, a esta marcha que determinará los destinos de los espacios gigantescos y de sus masas humanas. ¡Imaginad que tome forma con la misma conmoción que acompaña a los acontecimientos en la pequeña Europa. De ser así, la tempestad de truenos causada por la marcha del tiempo en las esferas del Pacífico será tan ensordecedora que no podremos entender nuestras propias palabras!" Y, además, la "gigantesca unidad política de la tierra de los monzones y la autodeterminación de sus 900 millones significan también destino para los pueblos de Europa central."¹¹

¹¹Citas de Haushofer extraídas de Weigert Hans W., *Geopolítica, Generales y Geógrafos* (VII: La Estrategia Geopolítica y el Pacífico), Fondo de Cultura Económica, México, 1944. Los ensueños de Haushofer no coincidieron con los del complejo militar-industrial alemán, más partidario de la marcha terrestre hacia el Este, pensando, dentro de la concepción geopolítica de MacKinder, que

Aunque MacKinder ha dejado como legado su concepción de las "tierras eurásicas" como la *zona eje* o *pivote* de la historia —enunciada en 1904 en su célebre exposición en la *Royal Society of Geography* de Londres— cuarenta años más tarde amplió esa concepción con el enunciado de la existencia de ejes identificados con "masas de agua". Este sería el *Midland Ocean* compuesto por el Atlántico Norte, los mares que de él dependen (Mediterráneo, Báltico y Caribe) y las cuencas de los ríos que allí vuelcan sus aguas. De estos puntos podrían salir las acciones para el control del *Heartland*: el bloque euroasiático. Allí ocurriría el drama del porvenir de la historia, pues no encontraba protagonistas en las tierras que rodeaban el *Great Ocean*, o sea el Océano Pacífico, el Índico y el Atlántico Sur, en los espacios y aguas meridionales o australes.

El estadounidense Alfred Thayer Mahan sostuvo hacia fines del siglo XIX la teoría de la supremacía naval. Los intereses estratégicos fundamentales de los Estados Unidos exigían tanto una alianza con Gran Bretaña como la presencia de los navíos tanto en el Atlántico como en el Pacífico. La construcción del Canal de Panamá permitió la rápida transferencia de las escuadras del calado de entonces de uno a otro océano. Spykman, ya cerca de la época de la Segunda Guerra Mundial, adaptó las concepciones de Mahan a los objetivos de la política exterior norteamericana. Señala la presión proveniente de las tierras costeanas (*imland*) de Europa, el sudeste de Asia, y el Medio o el Extremo Oriente —abiertas al acceso marítimo— para controlar el *heartland*, pues "Quien controle el *imland*, domina Eurasia; quien domine Eurasia, controla los destinos del mundo". Toda la estrategia periférica y de su sistema de bases y de alianzas de los Estados Unidos, ulterior a 1945, reconocen sus "padres fundadores" en Mahan y Spykman¹².

La geopolítica del Pacífico, en la década de los años 70, tiene dimensiones, panorama y agentes distintos que a principios de siglo, o después de la Primera Guerra Mundial. Si cambio y conflicto fueran las constantes de la historia, el Océano Pacífico —que cubre una tercera parte de la superficie del globo— aparece como uno de los esce-

"quien domina la Europa oriental controla el 'corazón' continental; quien domina el 'corazón' continental domina el mundo". Resulta interesante observar que, aunque la concepción de Haushofer realza "las fuerzas indo-pacíficas" que miraban "hacia Alemania en busca de ayuda", el acento está puesto en masas terrestres y pueblos y no en controles oceánicos.

¹²Weigert, ob. cit., Moreno Quintana, Lucio M., *Tratado de Derecho Internacional* (Tomo segundo, cap. primero, III, Geopolítica) Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1963. Aberastury, M. F., *Política Mundial Contemporánea* (Segunda Parte, Guerra Fría y Coexistencia Pacífica. Geopolítica y Guerra Fría), Paidós, Buenos Aires, 1970.

narios claves —y mayores— del conflicto y las luchas revolucionarias del tiempo contemporáneo. A través de sus aguas se miran, cara a cara, los Estados Unidos por una parte, y, por otra, China y la Unión Soviética. Sus aguas están pobladas por islas de diferenciada dimensión (aisladas o en archipiélagos). Si se observa cartográficamente el valle acuático u “hoya” del Pacífico, y se tiene en mente la historia de la expansión europea y de las guerras que conoció el siglo XIX y la mitad del siglo XX, es fácil advertir que la ubicación de estas islas está inexorablemente ligada a las rivalidades de las Grandes Potencias, de antaño y de ahora. La mayoría de estos minúsculos islotes o conglomerados carecen de importancia política y económica para sus detentadores —se trate de los Estados Unidos, principal beneficiario, o de otros países— pero una minoría, por su distribución dentro del gran espejo de agua, por sus recursos y población, adquieren importancia, lo que ocurre también, por razones estratégico-militares, con algunos de los islotes o islas menores. La mayor parte de estas posesiones insulares al norte del Ecuador están bajo el control estadounidense, dominio que, al sur de la línea, es compartido con Australia, Francia, Gran Bretaña y Nueva Zelanda.

Alexander (Lewis, M.) en su *World Political Patterns* observa que muchos importantes países —los Estados Unidos, Canadá, la Unión Soviética, China, Japón, Indonesia y Australia— “bordean el Pacífico o están dentro de su entorno”, juntamente con otros de influencia menor, como Filipinas, Nueva Zelanda y Formosa (Taiwan). Por otra parte, potencias europeas —Francia, Gran Bretaña— están representadas mediante territorios coloniales, restos de antiguos y vastos imperios. Alexander destaca, en cuanto a la presencia de tantas islas y penínsulas —a la que hay que agregar numerosos estrechos y canales que separan y comunican tierras y aguas no reproducidos en el Atlántico— que algunas pueden llegar a ser altamente cotizadas por los centros de control militar y político mundiales, subrayando asimismo, que “la ‘hoya’ del Pacífico, históricamente, se ha caracterizado por el establecimiento de ‘esferas de influencias’, frecuentemente centradas en Truk, Okinawa y Ohahu”.¹³

¹³Rand MacNally & C^o, Chicago, 1964, p. 374. Alexander señala que “esta distribución del poder de las potencias en la región es significativa a la luz de la predicción de Haushofer de que la lucha por el dominio mundial en el porvenir tendría lugar, posiblemente, en la ‘hoya’ del Pacífico”. En la obra de Alexander figura un listado de las islas por países (p. 576/77), incluidas las de Chile (Pascua, Juan Fernández, San Félix y San Ambrosio, Sala y Gómez), Ecuador (Galápagos), Costa Rica (Cocos), Colombia (Malpelo), México (Revilla Gigedo y Guadalupe), cuya presencia e importancia estratégica, de momento, no se señala. El artículo de Miller (ver nota 2) registra un listado de estrechos y canales, con sus características, soberanía y posición geográfica. Cabe señalar el relieve internacional —convenios, declaraciones, tratamiento en conferencias

Esta distribución de dominio e influencia, traducible en un conjunto de relaciones permanentes de distinto tipo, constituye una verdadera estructura, cuyas modificaciones internas determinan cambios en toda la arquitectura de las situaciones de poder de la región, en este caso la 'hoya' del Pacífico.¹⁴

EL PACÍFICO Y LA FRONTERA NORTEAMERICANA

Williams Appleman señala que, hacia final del siglo XIX, "una cantidad mayor de norteamericanos empezaron a pensar en la guerra contra España, más en términos de Filipinas que de la propia Cuba."¹⁵ Esta observación del historiador de la "tragedia de la diplomacia" de los Estados Unidos subraya la importancia que ha tenido la consecución de "puestos claves" en el Pacífico —donde se ubica el escenario del drama y de las contradicciones— en el desarrollo de un "globalismo" en la política exterior. Otro historiador, Turner, ha utilizado la tesis de "la frontera" —la marcha hacia el oeste— para explicar el desarrollo sucesivo de la nación norteamericana. Pero este movimiento desde las líneas extremas del avance, los Grandes Lagos, el Mississippi, el Missouri, no se detiene en la costa del Pacífico. Del otro lado del Pacífico, Asia no constituía una visión lejana, sino que aparecía como la etapa siguiente en la marcha de una civilización hacia su "destino manifiesto". Para Turner, la tarea que había que cumplir en Asia resultaba "misteriosa e insondable". Pero, para otros historiadores de la política exterior de los Estados Unidos en Asia, no se plantea tan difícil enigma.

En el Pacífico, dice Williams W. Appleman, se "sintetizaba y formalizaba la tesis de la frontera, las exigencias específicas de hombres de negocios, trabajadores y agricultores, y la teoría que afirmaba que el sistema económico norteamericano se estancaría si no se expandía hacia ultramar".¹⁶

Ronald Steel subraya la importancia de Filipinas para la instalación en el Pacífico en su difundido estudio *Pax Americana*. Debido a que la antigua posesión española no estaba aún madura para la independencia, Estados Unidos quedó en ella "con la finalidad de admi-

especiales, en las Naciones Unidas, etc.— que ha adquirido, en el último quinquenio, la cuestión del mar "territorial" y "patrimonial" de varios países latinoamericanos del Pacífico, sur.

¹⁴P. e., la retirada de los depósitos nucleares estadounidenses en la isla de Okinawa y, eventualmente, de sus instalaciones militares, en un futuro más o menos próximo.

¹⁵Williams W. Appleman, *La tragedia de la diplomacia norteamericana*, Grijalbo, México, 1960, p. 41.

¹⁶Williams, W. A., ob. cit., pág. 47/48.

nistrarla". Pero esta inocente posición no tuvo fácil inicio. Después que el almirante Dewey entró en la Bahía de Manila, "no pudo conservarse sin lucha", pues hubo que doblegar una insurrección de sus pobladores que duró desde 1889 hasta 1902 y exigió la presencia de setenta mil soldados. "Este fue el bautismo de fuego de Norteamérica, en su carácter de Estado con intereses en Asia". Estos hechos condujeron a nuevos actos, ampliando las obligaciones militares hasta llegar "a las puertas de China". Para defender lo conquistado se necesitó una poderosa escuadra, tal cual lo aconsejaba el almirante Mahan. Para aprovisionar los buques se requirieron bases en puntos estratégicos en el Pacífico, tales como Hawai y Guam. Y, para la seguridad de la flota, "era extremadamente importante que ninguna otra armada dominara en las aguas del Pacífico."¹⁷

Louis Halle, historiador de la guerra fría, sostiene la misma línea de pensamiento: "La adquisición de las islas Filipinas es la raíz del difícil y peligroso embrollo que, a partir de entonces, se ha desarrollado en el Lejano Oriente. En realidad, la guerra con el Japón de 1941 a 1945, la subsiguiente guerra de Corea y la tensión en los estrechos de Formosa, son consecuencia de las obligaciones de defensa de Filipinas."¹⁸ O sea, de la tragedia de la diplomacia, conforme a Williams William Appleman.

Hemos mencionado antes, en dos ocasiones, al almirante Mahan, cuyas obras adquirieron gran difusión en los Estados Unidos en la década de los años noventa, precisamente cuando comenzaba la expansión en islas y puntos claves del Pacífico, si bien la concepción del destino manifiesto ya se había empleado a mediados del siglo XIX para justificar la adquisición, con intervención militar, de Texas y Oregón, así como también la de Alaska, la cual fue comprada a Rusia conforme a la tradición y al modelo seguidos en los casos de los territorios de Luisiana y Florida.

Mahan había estudiado las grandes batallas y campañas bélicas de la revolución francesa y del imperio napoleónico y, como gran

¹⁷*Pax Americana*, Editorial Lumen, Barcelona, 1970, Cap. 7. Un peligro amarillo, una vez más. Subrayado nuestro.

¹⁸Halle, L., *Dreams and Reality: Aspects of American Policy*, Harper and Row, 1960, p. 203. Otro aspecto importante de la política norteamericana en el Lejano Oriente (de las viejas cartografías) era la necesidad de preservar la integridad de China. Cuando estaba reunida la Asamblea de la S.D.N., de 1937, de F. D. Roosevelt se dio a conocer un mensaje —llamado de "cuarentena contra el agresor"— tratando de orquestar un "cordón sanitario" en Asia contra el Japón que, el otro Roosevelt, en su tiempo, vio como el posible país-barrera de la expansión rusa. Proclamada la República Popular China (1949), la diplomacia de Washington buscó, en toda forma, preservar la independencia e integridad de Formosa (Taiwan), que en los convenios de Yalta había sido reconocida como parte integrante del territorio nacional chino (Pekín).

novedad para los teóricos de entonces, dio a la estrategia naval una importancia desconocida. Para Mahan, la “potencia duradera, esencial, es la potencia marítima”. Para los Estados Unidos, el camino aconsejado, a diferencia del de otras potencias de la época, no era el de la expansión colonial sino el de las bases, bien situadas, en las rutas comerciales. En la estrategia Mahan, luego desarrollada por sus sucesores, se concebía un “triángulo occidental”, formado por Hawai, Alaska [que ya tenían los Estados Unidos] y Panamá, aún bajo soberanía colombiana. Teodoro, el autor del *Corolario de Roosevelt* a la Doctrina de Monroe, planteó la cuestión panameña, entendiendo que el gobierno de Bogotá se había revelado incapaz de “proteger el derecho al comercio de las naciones civilizadas”. A todo esto agregaba la tarea diplomática, como gran potencia, de mediar entre Rusia y Japón (guerra de 1904/5). De esta manera, se complementa la presencia “en” el Pacífico y los intereses “en” Asia con la estrategia del canal de Panamá —que comunica los dos océanos mayores— y con las “tareas diplomáticas” confiadas al Japón. Ha pasado más de medio siglo desde entonces, han desaparecido estadistas y almirantes, han estallado dos guerras mundiales, pero la estrategia del Pacífico, en sus orientaciones fundamentales, no ha cambiado. Esto, posiblemente, es lo que ha permitido a un especialista norteamericano en cuestiones de Extremo Oriente, afirmar que la política de su país frente a China está basada en la “contención”, pero “sin aislamiento”, mediante el uso de disuasivos, incluyendo los militares (Corea, Vietnam) para guiar a los chinos al redil de la diplomacia internacional. Se detecta una constante, con variables tácticas, desde Truman a Nixon, que se patentizó en el mensaje presidencial del Congreso del 18 de febrero de 1970, acerca de la política externa de los Estados Unidos, en los años de la nueva década: “Continuamos comprometidos en Asia. Somos una potencia del Pacífico” (*Nixon*).

LA “FRONTERA” Y LA EXPANSIÓN RUSA

Cuando Claude Fohlen estudia el desarrollo de la América anglosajona y se refiere a la tesis de Turner sobre “la frontera”¹⁹ —abundancia de tierras disponibles para un cuerpo nacional en formación— recuerda que otros historiadores la extendieron a otros terrenos y épocas, por ejemplo, a la expansión rusa en Extremo

¹⁹*La América anglosajona*, de 1815 hasta nuestros días, Labor, Barcelona, 1967 (Cap. VII: La frontera: ¿una explicación de la historia americana?). No faltó tampoco entre los ideólogos rusos de los últimos años del siglo XIX, que explicaban la orientación de la política exterior hacia el Extremo Oriente por la existencia de una “misión histórica” que cumplir.

Oriente, tratando con ello de proporcionar una explicación más general y menos específicamente estadounidense. Otros especialistas han buscado esa explicación en otros factores. Se ha señalado, entre ellos, la tendencia a buscar una salida al mar, que llevó a los rusos en 1860 a fundar en el mar del Japón la ciudad de Vladivostok, a pesar de la vigilancia que podían ejercer de cerca los nipones y al hecho de que ese mar permanece helado más de cuatro meses al año. Otro factor podría ser la abundancia de pieles en Siberia, que recuerda la hipótesis del *Staple Approach*, por la cual el desarrollo de Canadá sería el resultado de la sucesiva explotación de productos básicos, característicos de su economía, particularmente en la Bahía de Hudson. También se ha intentado explicar la expansión rusa por la posibilidad de utilizar cabalgaduras veloces (cosacos) para "comer distancias" en la estepa, región de comunicación abierta para la expansión del núcleo eslavo. Todas estas interpretaciones, en mayor o menor grado, aceptan la postulación de una ley geohistórica que impone tendencias estratégicas a través de todas las épocas. A los efectos de este estudio, la paulatina expansión de la frontera rusa hacia el Pacífico es lo que convierte a un Estado originalmente no asiático en una potencia asiática y lo que, por otra parte, en el curso de los años ha creado entre dos países —China y la URSS— la frontera más larga del planeta. Finalmente, la expansión rusa en Extremo Oriente le ha dado a la URSS un litoral oceánico en el Pacífico más extendido que el de cualquier otro país.

Las reivindicaciones chinas de reajustes territoriales en relación con la frontera con la URSS y, en especial, respecto de los territorios situados al norte del río Amur y al oeste del río Ussuri, es un tema frecuente del comentario diplomático, muy reavivado a raíz de la difusión internacional alcanzada por el choque fronterizo entre chinos y rusos con respecto al control de la isla Damanski (Chenpao, para los chinos) en el río Ussuri (marzo 1969). El debate sobre los "tratados desiguales" entró luego en la categoría de los "conflictos dormidos" (a semejanza de lo que sucedió con el de Berlín unos tres años antes de su arreglo en diciembre de 1971), circunstancia que, agregada al intercambio de Embajadores luego del incidente, hace pensar que, en el aspecto territorial, se ha llegado a un *modus vivendi*, dentro del cual se han alcanzado ciertos arreglos parciales, o mínimos.

Algunos politicólogos vinculan la drástica actitud de la URSS en Checoslovaquia en agosto de 1968 y (pasado el "shock" diplomático del acontecimiento) la prioridad que otorga Moscú a la celebración de una conferencia europea de seguridad, a la necesidad de concentrar su energía en "su" problema chino. Algunos políticos, no favorables por cierto al porvenir de la coexistencia, encuentran en el

conflicto chino-ruso una salida favorable para los problemas de la presencia de los países europeo-occidentales en la arena mundial. Uno de ellos es Franz Josef Strauss, que reedita parcialmente las ideas de Haushofer. En su obra *Un programa para Europa*²⁰ cita un editorial del *Neue Züricher Zeitung* del 15 de agosto de 1962, o sea, del tiempo en que se hizo notorio el apartamiento entre las dos capitales comunistas, llamando la atención sobre “la situación triangular entre Washington, Moscú y Pekín”²¹, que podía conducir al afianzamiento de una tendencia de “Washington y también de Londres de tratar a Moscú cautelosamente, en lo posible, pensando que hay que evitar todo lo que pueda brindar a las dos potencias comunistas el estímulo, siquiera el más remoto, de un reaceramiento”. Strauss, por su parte, se pregunta si no sería necesario transformar la constelación triangular “en una constelación cuadrada, incluyendo a Europa, para equilibrar las fuerzas en nuestro sentido”. Para el político bávaro —uno de los grandes de su partido, ahora en la oposición— este aprovechamiento de la coyuntura estratégica no significa que “Pekín se transformaría en aliado nuestro, pero reflexiones programáticas tendrían que llevarnos a la conclusión de que a China roja le interesa saber que en Europa central existe una potencia fuerte en la frontera occidental de la Unión Soviética, mientras que a nosotros nos convienen compromisos más fuertes de los soviéticos en su frontera oriental en Asia. Los intereses nuestros y los chinos se encuentran por eso, parcial y temporariamente.”

LAS MASAS INSULARES Y CONTINENTALES: JAPÓN, CHINA, INDIA

El economista japonés Hayashi, en *El Mundo en 1984*, señala que es muy especial el caso de su país: es la primera experiencia capitalista entre el feudalismo y el socialismo asiáticos, donde una elevada capitalización coexiste con el trabajo barato, y un espíritu autoritario se halla entremezclado con organizaciones obreras poderosas y una inteligencia progresista. En síntesis, existirían muchas contradicciones básicas, maduras para soluciones. Esto se escribió aproximadamente hace un poco más de diez años. Ahora, en 1972, de la lectura de un estudio del consejero gubernamental y director de un importante periódico —*Nihon Keizai Shinbun*, o sea Diario Económico del Japón— pareciera que algunas violentas oposiciones,

²⁰Strauss, J. F., *Desafío y Respuesta. Un programa para Europa*, edición de Losada, Buenos Aires, 1969, p. 79 y p. 88. Se puede anotar que, en todo caso, Pekín tiene una posición más favorable que Moscú al reforzamiento del Mercado Común Europeo.

²¹Situación triangular que se exterioriza en los proyectados viajes de Nixon, en los primeros meses de 1972, primero a Pekín y luego a Moscú.

subrayadas por Hayashi, se van reduciendo, pero que al propio tiempo ha llegado la hora de dejar de hablar del "milagro japonés", en el sentido del descubrimiento de una receta de prosperidad sin conflictos, de prosperidad permanente.²²

Los ejecutores del desarrollo industrial comenzado con la revolución *Meiji* —cuyo centenario se celebró con exultación en 1968, como correspondía a una nueva gran potencia— se apartaron conscientemente del modelo anglosajón en todo lo que era necesario para mantener los valores tradicionales, aliándose con los cuadros del estamento *samurai* y, más tarde, con los del ejército y la marina imperiales. Esta *élite*, verdadero complejo militar industrial bancario, fue alentada por su exitosa presentación en la escena internacional en 1905, cuando venció inesperadamente para la opinión común a las fuerzas zaristas, uno de los hechos de mayor repercusión en Asia para debilitar el mito de la invencibilidad europea. Más adelante se consolidó al alinearse con los vencedores de la primera guerra mundial, aunque luego tanto Washington como Londres defraudaron las esperanzas niponas en las esferas naval y colonial. El Japón ingresó de esta manera a los altos niveles de la estratificación internacional, aunque su poder no alcanzase todavía el de los Estados Unidos o el de las principales potencias europeas. Se lanzó entonces a la empresa de crear una extensa esfera de influencia, utilizando el slogan de "Asia para los asiáticos", saludado por entonces con bastante entusiasmo en aquellas tierras. Esta esfera de influencia constituiría una zona de coprosperidad, bajo la égida del Japón, y uno de los principales centros de poder del escenario mundial, rivalizando con Occidente. Siete décadas de expansión y desarrollo económico se dilapidaron (por una confianza excesiva en el poder nipón y una subestimación de la potencia de los otros), en ambiciosas operaciones navales y territoriales, que comenzaron con la humillación del pabellón estadounidense en Pearl Harbour. Se pensó que, por fin, encontraban realización los mandatos del rescripto imperial de 1868 de hacer brillar "más allá de los mares del exterior, la gloria de la nación."

La derrota al final de la segunda guerra mundial caló hondo en el pueblo japonés. De esta forma se hace muy difícil llevar

²²Compilación de trabajos de unos cien colaboradores de diferente nacionalidad que escribieron sus pronósticos, en 1964, para el *New Scientist*, de Gr. Bretaña. Takeyama, Y., *Don't-Take Japan For Granted*, Foreign Policy, New York, NO Nº 5, 1971/72. Vizoso, A., *Japón. Tercera Potencia Mundial*, Guadiana de Publicaciones, Barcelona, 1970. Aunque el autor describe el proceso de posguerra japonés, que alcanzó tasas de desarrollo no igualadas en Occidente, lo que se traduce en el subtítulo de su obra, termina con algunos interrogantes bastantes inquietantes encerrados en las palabras finales de la obra: *Futuro incierto*.

adelante un nuevo plan de rearme —que postulan sectores poderosos, aunque no muy publicitadamente— y con mayor razón devenir una potencia nuclear, situación esta última de la que recelan tanto China y la Unión Soviética como los Estados Unidos. Se agrega, además, el hecho de que en toda Asia existe un fundado temor de que el talento nipón para la expansión mercantil pueda representar el preludio de un avance de otro tipo. Hasta Corea del Sur, que ha conocido el imperialismo japonés, mantiene sus reservas y, consiguientemente y con mayor razón los países del sudeste asiático bajo régimen socialista, que saben que el Japón, en cierta forma, ha servido de santuario para el aprovisionamiento y la organización de las fuerzas norteamericanas en la guerra del Vietnam. La situación del Japón es muy particular y luego del ingreso de China a las Naciones Unidas (fines de 1971), no de fácil solución. Naturalmente, el Japón, desea acabar con las últimas limitaciones de país vencido, pero al propio tiempo sus dirigentes no quieren, o no pueden, renunciar a la protección nuclear norteamericana. No le satisface, sin embargo, la actual política norteamericana que busca combinar una posición más prudente y cautelosa en los asuntos mundiales (*low profile*) o, con el auspicio de un bloque de países amigos en el Pacífico, regionalismo que tendría en el Japón el “país clave”, con delegación de nuevas responsabilidades (entre ellas, la protección de Formosa, tan ligada en las concepciones estratégicas de Washington a la seguridad de Corea del Sur). No le satisface tampoco totalmente una devolución de Okinawa, sin depósitos nucleares, pero persistiendo para situaciones de crisis la vigilancia estadounidense. Para la presente década las realidades concretas del Japón se llaman China y la URSS y cómo llegar con ellas a un *modus vivendi*. Las preocupaciones japonesas aparecen en otros campos: aunque todavía el PNB crece a tasas elevadas, se detectan en la economía japonesa debilidades sin resolver, tales como la manifiesta insuficiencia de ciertos recursos y su dependencia de las entregas del exterior. A estos hechos, más bien permanentes, se agregan las dificultades coyunturales de su comercio con el mercado norteamericano, y la sospecha de que, dentro del general “regateo” actual entre los Grandes de la economía, se avencinan otras dificultades. A estos problemas de la política y de la economía exteriores japoneses, y a otras contradicciones y conflictos internos, se agrega una opinión pública activa y vigilante, que reclama soluciones.

Nada más gráfico para ilustrar la repercusión de la entrada de China en la arena internacional en la segunda mitad del siglo xx, que recordar la frase atribuida a Napoleón: “Dejad que China duerma. Cuando despierte, el mundo lo lamentará”. Y nada más

gráfico también para explicarse el resentimiento de China, respecto de todos los que le arrebataron sus tierras, envenenaron su pueblo con el comercio del opio y expoliaron sus riquezas, que las palabras del padre de la patria, Sun Yat-Sen, al calificar de "hipocolonialismo" los resultados del dominio extranjero, o sea que no trajó ni siquiera lo que pudo aportar a la India o a la Indochina.

El dragón perturbado por distintas extranjerías ha comenzado a crecer "a saltos" a partir de la década de los años 60. El pronóstico de Kahn y Wiener en *El Año 2000*, sobre el Japón, tercera potencia, tuvo que ser sustituido por la realidad de China superpotencia, a pesar de su subdesarrollo. Sin duda, este salto no es el resultado de que 700 millones de chinos lean el Libro Rojo, sino más bien a la aprobación de una ley sociológica: la del sociólogo holandés Wertheim que denominó "ley del progreso de los menos avanzados" (*law of retarding lead*), que sugiere que, en ciertas condiciones, un retraso histórico permite un progreso acelerado. Por cierto que China no sería el único caso en la historia.²³

Lo cierto es que "bajo el régimen comunista, China continental se ha transformado en una zona de creciente poderío económico con ambiciones nacionalistas. Se trata de un país decidido a afirmar su poder en áreas periféricas, especialmente Tibet, Sinkiang, Formosa e islas adyacentes a la costa del Pacífico y a transformarse en el país dominante de Asia Oriental... El Estado chino potencialmente es uno de los mayores poderes mundiales. Figuran entre sus elementos de poderío, la población (aproximadamente un cuarto de la mundial), su extensión, sus recursos naturales y su situación 'central' en el Este de Asia... De todo ello ha resultado la progresiva emergencia de una poderosa entidad nacional en un área caracterizada desde siempre por su división y debilidad".²⁴

²³Citada por Chesneaux, ob. cit., p. 205. Isaac Deutscher, *La década de Jruschov*, Alianza Editorial, Madrid, 1971, expresa en cierta forma la misma ley, cuando dice: "la arcaica estructura de la sociedad china y la autosuficiencia, profundamente arraigada, de su tradición cultural, era impermeable a los fermentos ideológicos europeos. El imperialismo occidental logró minar esa estructura y esa tradición, pero fue incapaz de hacer fructificar en la mentalidad china cualquier idea vital liberadora. Solamente la explosión revolucionaria en la vecina pero lejana Rusia sacó de su inercia a la inmensa nación. El marxismo llegó a China a través de Rusia. La rapidez con que lo hizo a partir de 1917 y la firmeza con que echó raíces en suelo chino son la mejor ilustración de la "ley del desarrollo combinado": vemos aquí cómo la más arcaica de las naciones absorbe ávidamente la más moderna de las doctrinas revolucionarias, la última palabra de la revolución y la traduce en acción..." (p. 125).

²⁴Alexander, ob. cit., p. 522. El presidente Nixon, en su Mensaje sobre el Estado de los Asuntos Internacionales, de febrero de 1971, expresó: "no podemos aceptar los preceptos ideológicos de que China debe ejercer hegemonía sobre Asia", pero, "nadie quiere imponer a China una posición internacional que rechace sus legítimos intereses nacionales". Subrayado nuestro.

Basta echar una rápida mirada al mapa de China, para captar el papel que juegan los países del sudeste asiático como vía de comunicación con el exterior, y al propio tiempo advertir, como lo destaca el especialista francés Francis Joyaux,²⁵ que esos países representan en cierta forma para Pekín su última línea de defensa. Asimismo, la historia de la zona, junto con la posición especial de China, revela la resistencia de los países del sudeste (la ex Indochina y Tailandia) a aceptar cualquier tipo de hegemonía extranjera. Si esto es así, las relaciones China-Sudeste asiático tienen una naturaleza muy particular, que autoriza algunas reflexiones de tipo geoestratégico.

El contorno geográfico de la parte meridional de China y Vietnam despierta la imagen de un enorme embudo, cuyo cono está en China continental y cuyo largo y estrecho canal (con el delta del Mekong) en su extremo, en Vietnam y Laos en cierta medida. Esta imagen no carece de apoyo en la historia, pues recuerda, en cierta forma, el camino del arroz de los emperadores chinos. En razón del entorno geográfico de China, esta área del sudeste asiático representa la única "ventana abierta" hacia el mundo exterior. El mundo geográfico inmediato de China, el sudeste de Asia, tiene en el momento actual su punto clave en los estrechos malayos, que actúan como "puerta marítima" con los países asiáticos y africanos del Tercer Mundo, los cuales tienen asignada una especial prioridad en la política exterior del "maoísmo" y de la China de hoy. En lo que hace al Océano Índico, en particular, su ubicación geográfica lo transforma en el "camino obligado" de todo intercambio entre Europa, por una parte, y el mundo chino y japonés, por otra. Lograr en esta zona, para una gran potencia, la libertad de comunicaciones de manera permanente, constituye una verdadera necesidad estratégica.

La comprensión de lo que sucede en el Sudeste asiático —incluida la denodada resistencia que encuentran los cuerpos expedicionarios norteamericanos en los países de la ex Indochina francesa— exige introducir en la escena y dar relieve a los "movimientos" sociales y culturales del área y a la denominada cuestión nacional. Para Panikkar el planteamiento de la cuestión nacional y su desarrollo es una eclosión en la que el contacto con las ideas occidentales tienen una participación esencial. El propio Marx, cuando estudiaba las consecuencias de la dominación inglesa en la India no pudo escapar a un enfoque marcadamente europeísta al señalar que, aunque la potencia colonial actuaba motivada "por los intereses más viles", era el "instrumento inconsciente" de una profunda revolución, en forma

²⁵*Le Monde Diplomatique*, N^o de septiembre de 1969.

tal que la "unidad política de la India", impuesta por la "espada británica", se transformó en la "condición *sine qua non* para que la India dejase de ser la presa del primer invasor extranjero".²⁶ Para los líderes del Partido del Congreso de la época cúspide de la lucha por la emancipación privaban conceptos más "asiocéntricos", lo que no impide reconocer que la historia de Asia no se ha desarrollado en un *huit clos*.

En el caso del Vietnam, el movimiento liderado por Ho-Chi-Min se postulaba como indochino y como organismo centralizador revolucionario contra el sistema colonial que se extendía a todo el encuadre de la federación administrativa francesa (Camboya, Laos y los países vietnamitas de Tonkin, Annam y Cochinchina). Los acuerdos posteriores a la derrota francesa crearon las realidades de los dos Vietnam, Laos y Camboya; sin embargo, el desarrollo de la guerra y de la resistencia contra la presencia norteamericana han vuelto a "indochinizar" y "nacionalizar" a esos pueblos de la parte oriental del sudeste asiático. El papel desempeñado por el régimen de Hanoi en la denominada "segunda guerra de Indochina", el poderío económico que ha logrado desarrollar a pesar de las devastaciones y los bombardeos, su desempeño y experiencias militares, al par que el buscado equilibrio que mantiene con Moscú y Pekín, unido al desprestigio y debilidad manifiestas del sistema de Saigón, han ido creando una "potencia mediana" y al mismo tiempo estabilizadora del equilibrio de fuerzas en la región. No es aventurado, a la luz de los hechos que los vietnamitas del norte y el Frente de liberación de Vietnam del Sur puedan subrayar que "si ganan, o son capaces de obtener términos favorables en las negociaciones, la victoria o el éxito sería considerado como la victoria del campesino "pobre y desarmado" con la ayuda de una ideología y una estrategia apropiadas contra incalculables riesgos militares".²⁷ En general, además todos los países menores de la zona, inclusive Tailandia y Filipinas buscan un reajuste de posiciones, sin romper totalmente sus alineamientos anteriores, como consecuencia de las lecciones de la guerra de Vietnam y de la "entrada en escena" de China. Esto vale igualmente para Indonesia post-Sukarno, a pesar de la influencia e importancia de los intereses estadounidenses y japoneses. Diversos pronunciamientos, de reciente data del gobierno de Jakarta, indican que tratará de alejarse de los "alineamientos".

La India puede reivindicar, junto con China y Egipto, la heráldica de las más antiguas comunidades nacionales. Como China es una nación enraizada en el cuerpo mismo de Asia Oriental. Y,

²⁶Citado por Carrere D'Encausse y Stuart Schram, *Le Marxisme et L'Asie, 1835-1964*, Colin, París, p. 139.

²⁷Sathyamurthy, art. cit., p. 34.

como China y Egipto, entran en la categoría histórica, definida por recientes escuelas sociológicas, de las denominadas "sociedades hidráulicas" de economía precapitalista (o modo asiático de producción), identificables como constituyendo un sistema de comunidades aldeanas, gobernadas por el problema de la distribución del agua y sometidas a un fuerte poder centralizador. No es esta la ocasión de examinar si este aspecto arcaico del sistema de producción (precapitalista), distinto del que permitió el desarrollo del capitalismo europeo occidental, influyó para crear, junto con otras características de su cultura condiciones especiales para su unidad esencial. A estos aspectos del sistema económico y político tradicional se debe añadir el hecho de que los innumerables conquistadores que penetraron en la India por el paso del Jáiber —valle por donde fluye el río Kabul en busca del Indo— no afectaron los rasgos fundamentales de la etnia, núcleo original indígena, y que otro tanto ocurrió cuando comenzó la conquista inglesa que coincidió con el declinar mogol-musulmán. Como en el caso de otros pueblos, absorbieron, resistiendo, a los extranjeros.

Esta unidad del subcontinente fue alterada por "la partición", arribada en el momento de la independencia. Así nació el Pakistán, tentativa de crear un Estado sobre bases religiosas. Los acontecimientos que llevaron, recientemente, al establecimiento del Estado independiente de Bangla Desh, han tenido una consecuencia diplomática en cierta forma inesperada: el Pakistán occidental se ha transformado de país de Asia oriental en un Estado que mira más al oeste, hacia Afganistán, Irán y Turquía, y donde la influencia norteamericana recibe la competencia china. Es muy temprano para especular sobre si el "independentismo" de Bangla Desh —con el auspicio directo de Nueva Delhi, aunque no desde las primeras horas de la reivindicación nacional, y el indirecto de Moscú— no contagie a los millones de bengalíes de la India, de los alrededores de Calcuta, promoviendo un nuevo movimiento separatista. Además, una cadena de Estados "tapones" —Nepal, Bután y Sikkim— recibirán la acción de fuerzas que provienen de China, la URSS y la India, país este último que, al parecer, puede contar con la simpatía o al menos la comprensión de Birmania y Ceilán.

Al finalizar esta reseña sobre Asia oriental y meridional, hay que adelantarse a un cuestionamiento: ¿no existe evidente contradicción en subrayar en el análisis, la presencia de constantes factores dinámicos y pretender, luego, fijar válidamente el *film* del "escenario" en una serie de secuencias de los inicios de 1972? Queda el recurso de traer el recuerdo de una comparación utilizada en los debates entre estructuralistas e historiadores sobre los *invariantes* y los *movimientos* de las estructuras internas. El expediente consiste

en apelar a la situación estática —pero plena de dinamismo— que queda pendiente entre dos jugadas de una partida de ajedrez, con la ventaja de que muy frecuentemente se asimila la actitud de los protagonistas de la política mundial con el comportamiento de los maestros del juego por excelencia. Pensemos, también, que el desarrollo (*blow-up*) de una fotografía —de los comienzos de 1972— de la tradicional Asia de los monzones y de su entorno revelaría detalles, situaciones y relaciones apenas subrayadas. Que Asia en general, y Asia oriental y meridional en particular, está en el “eje” de la política mundial, eso sí, es indudable.²⁸

²⁸Aunque aquí no se analice, por razones metodológicas, no debe olvidarse la influencia que ejercen las rivalidades entre las grandes potencias en los desarrollos de la región. Esta influencia ha quedado evidenciada por acontecimientos ocurridos después que este trabajo había entrado en prensa. Entre ellos destacan el viaje del Presidente de Estados Unidos a China y el comunicado conjunto suscrito por ambos países, así como la declaración efectuada un mes más tarde por las autoridades soviéticas en favor de una mayor regularización de las relaciones entre Moscú y Pekín. Todavía resulta difícil colegir si lo que está en camino es una reformulación de la política asiática de los Estados Unidos o, simplemente, un *modus vivendi* entre la Unión y China. Como resultado de estos sucesos, se abaten las últimas vallas al reconocimiento internacional de que la Isla de Taiwan (Formosa) forma parte del territorio de la República Popular de China. Si se recuerda que la inclusión de Taiwan dentro del perímetro de seguridad de los Estados Unidos formó parte de una política regional de contención en Asia, podría ser pronosticable un cambio en los métodos de acción de Washington en toda el área. Pero como en Taiwan, además de los intereses políticos, diplomáticos y económicos de los Estados Unidos, se estaba registrando una creciente presencia nipona, toda modificación del *statu quo* plantearía una situación difícil para el Japón. Esto explica que la diplomacia japonesa se apresure a buscar compensaciones fortaleciendo sus relaciones con Moscú y regularizándolas con Pekín. En Corea, inserta en un área de expansión japonesa en donde las potencias menores se inclinan por el no alineamiento, el gobierno norteamericano reitera su oposición a todo renacimiento de las latentes fuerzas económico-militares japonesas y de la antigua ilusión nipona de una “esfera de coprospereidad en el Asia Oriental”. Importantes modificaciones pueden ocurrir, además, en las comarcas meridionales del continente. Por una parte, los gobernantes de las tres capitales de la península indostánica, que administran poblaciones misérrimas, pueden tener un interés recíproco en alcanzar, por encima de sus enfrentamientos actuales, una política común de desarrollo y bienestar que contenga eventuales explosiones populares. Por otro lado, se ha dicho que las luchas en Indochina (Vietnam, Laos y Camboya) impiden advertir y evaluar la presencia continuada de guerrillas en Birmania, Tailandia, Malasia y Filipinas, tierras que conocen antiguas rivalidades y que están gobernadas generalmente por dirigentes sin efectivo apoyo popular y condicionados por una fuerte dependencia.

LA CUENCA DEL PACIFICO EN UNA PERSPECTIVA GEOGRAFICA

Ricardo Riesco

Conferencia dictada en el curso sobre la Cuenca del Pacífico en perspectiva, organizado por el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Junio de 1980

Dentro de los numerosos estudios que se han venido realizando en torno a la cooperación y el desarrollo de la Cuenca del Pacífico, los de carácter geográfico no han sido frecuentes, a pesar de la importancia que tiene esta disciplina en la comprensión del fenómeno del Pacífico en su conjunto. El estudio del profesor Ricardo Riesco abarca apropiadamente esta perspectiva geográfica, no desde un punto de vista descriptivo tradicional, sino desde el punto de vista de destacar las grandes tendencias y áreas de problemas que emanan de la relación geográfica a través de este Océano.

Particularmente importante es el análisis de las principales tesis y conclusiones geopolíticas que cabe estudiar a propósito de la cooperación en el Pacífico, perspectivas que cuentan ya con una abundante referencia de la literatura contemporánea. Sobre esta base se puede percibir claramente la importancia política que ha venido tomando este Océano. Igualmente significativo es el análisis que se efectúa de las proyecciones que emanan del campo de las comunicaciones y del transporte, que entre otras características están cambiando drásticamente los conceptos hasta ahora prevalentes en materia de rutas y distancias.

Dr. Ricardo Riesco

LA GEOGRAFIA DEL OCEANO PACIFICO COMO BASE DE UNA RELACION ESPECIAL

Ricardo Riesco Director del Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Doctor en geografía, Universidad de Bonn, Alemania.

El Océano Pacífico, la unidad geográfica homogénea más extensa de nuestro planeta, ha entrado al umbral histórico que permite augurarle un rol protagónico en el acontecer mundial dentro de un futuro próximo. Surge así la necesidad de buscar y explicar aquellos fundamentos geográficos sobre los que se puedan apoyar y operar a futuro, relaciones históricas especiales. Pretender centrar el problema geográficamente, equivale a preguntar por las relaciones especiales permanentes que rigen una determinada situación. La Geografía tiene, como ciencia, otra dimensión temporal que la Historia. Los hechos geográficos perduran, subyacen a los históricos. Las diversas circunstancias temporales históricas acentúan o disminuyen la valoración de puntos, elementos y procesos geográficos, pero los cuales ya están incertos, ya forman parte del escenario espacial.

Esta peculiar dimensión temporal de la ciencia geográfica permite independizar el problema a analizar de toda connotación circunstancial, por ejemplo de política contingente, y en su reemplazo buscar un fundamento geográfico que permita plantearlo en términos globales e integrales subordinando, de tal modo, la consideración individual de los respectivos países.

Se puede, por consiguiente, intentar una definición breve y que apunta a la esencia primera de la Geografía, de la Geografía Política en este caso, y decir en un primer acercamiento, que esta es aquella rama de la Geografía que se avoca al estudio de los hechos históricos con base geográfica.

¿Qué hechos histórico-políticos puede soportar, o qué transformaciones estratégicas es posible que resista o absorba este espacio geográfico homogéneo y casi inconmensurable que es el Océano Pacífico?

El geógrafo alemán Friedrich Ratzel (1844-1904), considerado el fundador de la Geografía Política, plantea en su "Anthropogeographie" y que lleva como subtítulo el de "aplicaciones de la ciencia geográfica a la historia", la siguiente idea en relación a la llamada Ley de los Espacios Crecientes: "Cada país, cada océano está sujeto a ser primeramente conocido, habitado y tener un contenido político, antes de que él comience a ejercer, a irradiar una acción hacia el exterior"¹.

¹ Friedrich Ratzel. *Anthropogeographie. Grundzüge der Anwendung der Erdkunde auf die Geschichte*. Stuttgart, 1822, tomo 1, p. 75.

Es de esperar entonces que este ciclo de conferencias bajo el tema "La Cuenca del Pacífico en Perspectiva" posibilite realizar en la idea de una Comunidad Pacífica, su voluntad de ser, su voluntad de crecer y su voluntad de trascender.

El tema "La Geografía del Pacífico como base de una relación especial", puede ser enfocado haciendo un análisis de 6 aspectos geográficos trascendentales. Esta selección no aspira a cubrir el extenso abanico de posibilidades que inciden y que supone la temática Océano Pacífico, sino que se pretende, más bien, realzar aquellos factores exclusivamente geográficos que la condicionan. El programa y la estructura de este seminario aseguran que las restantes problemáticas serán abordadas oportunamente y en detalle por los destacados especialistas participantes.

Los 6 puntos a analizar son los siguientes:

- 1) El marcado carácter centripetal de la Cuenca Pacífica, problema que lleva a plantear la disyuntiva, por lo demás ya antigua, en el sentido que si el Océano Pacífico une o separa como unidad geográfica.
- 2) La peligrosa asimetría en la estructura demográfica actual y su perspectiva de comportamiento futuro, entre las distintas vertientes que concurren a la Cuenca del Pacífico. Esta combinación se conoce en Geografía Política como el problema de las "densidades poblacionales dinámicas" versus "las densidades poblacionales pasivas" y el consecuente comportamiento dinámico expansivo o restrictivo a que ellas pueden dar lugar.
- 3) Análisis del significado geopolítico de la Cuenca Pacífica en el concierto mundial de las naciones, realzando de tal forma un principio básico en la Geografía Política, en el sentido de que ningún espacio geográfico es comprensible de por sí, si no se le considera enmarcado en el amplio contexto geográfico mundial. Es el concepto de "Ganzheitsidee" que acuñara Ratzel y que recogieran posteriormente Rudolf Kjellen (1864-1924) y Karl Haushofer (1869-1946).
- 4) Análisis de la configuración que adquiere, en el Océano Pacífico, el trazado de las 200 millas marinas y las implicancias en geografía política que este trazado reviste.
- 5) Presentación de la asimetría climática entre ambas vertientes pacíficas, interpretada como una base natural de la complementariedad de las economías agrícolas de la cuenca.
- 6) Realzar la situación expectante de Chile, en especial su extremo austral, en el concierto estratégico actual del Océano Pacífico.

1. Carácter Centripetal de la Cuenca Pacífica

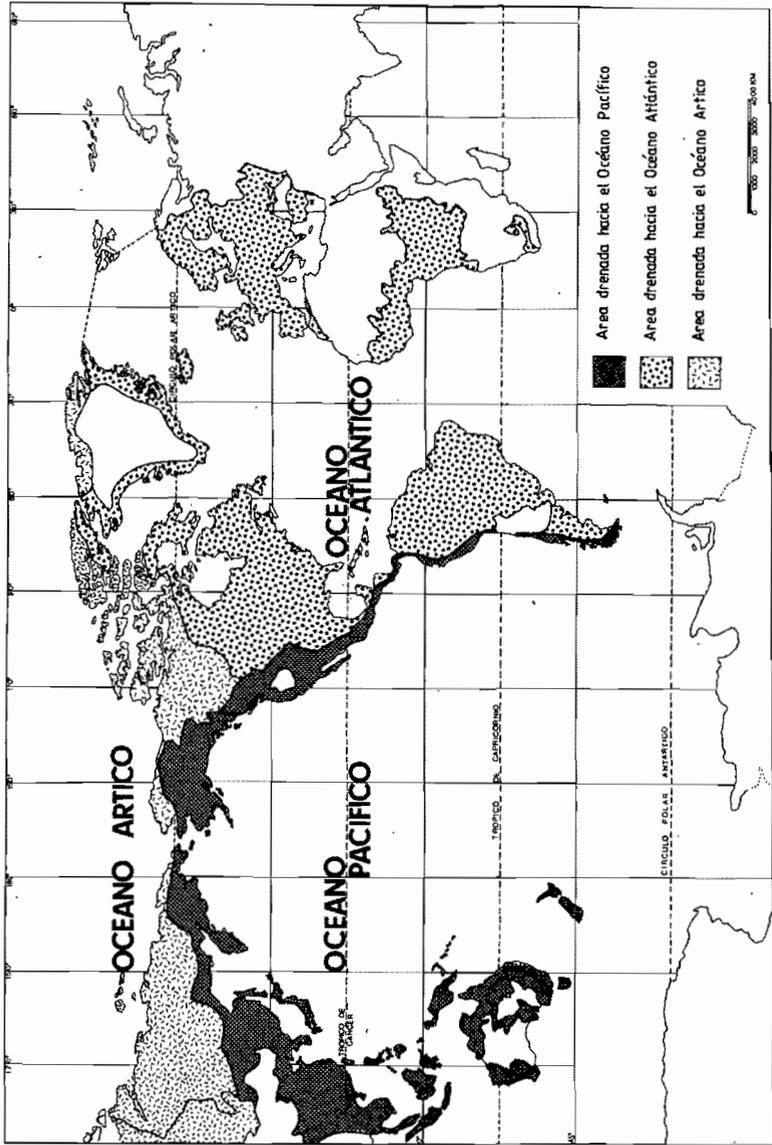
Un océano puede ser estudiado desde múltiples perspectivas científicas. Sin embargo, el significado geográfico de un océano es más amplio que el mero enfoque, por ejemplo, que la oceanografía física o que la biología marina pueda tener de él. La Geografía de los Mares se pregunta por la relación recíproca de lococonexión entre los océanos y los continentes, es decir, la interdependencia que se desarrolla entre ambos espacios vitales. En un esquema geográfico-dialéctico el par contrario a océano es continente y no, por ejemplo como podría pensarse, línea de costa. Desde el punto de vista de la Geografía un océano puede o no terminar en la línea de costa. Por consiguiente, es válido preguntar, por ejemplo, cuánto penetra el océano "x" en el continente "y", o a la inversa, cuánto participan los países ribereños, del océano antepuesto a ellos. En otros términos, en la relación océano-continente subyacen también el concepto de Hinterland, en la acepción geográfico-económica que se le puede atribuir a este concepto. Las configuraciones y modalidades que adquieren estas relaciones y su interpretación, es materia de la Geografía.

Un país no es por definición, automática y necesariamente marítimo, por el sólo hecho de tener costas. La penetración oceánica en los continentes se refleja además en la práctica, en una presencia visible del mar en ellos. Estas consideraciones adquieren una expresión particularmente nítida en el caso de Chile. Por consideraciones terrestre-orográficas, tenemos un destino natural de país montañoso, mientras que paralelamente presentimos también nuestra vocación marítima. Sin embargo, ni lo uno ni lo otro. Tenemos, por el contrario, curiosamente, mentalidad de habitantes de llanura, de espacios planos y amplios, que es esencialmente ajena a nuestra realidad geográfica.

El carácter centripetal del Océano Pacífico está dado por la débil penetración continental que lo caracteriza, como se desprende del mapa N° 1.

Si bien es cierto que el Océano Pacífico tiene una superficie equivalente a 179,6 millones de kilómetros cuadrados, que corresponde al 35 % de toda la superficie del globo terrestre y que concuerda además con la superficie total de los otros dos océanos sumados, drena, sin embargo, aproximadamente sólo el 14 % (1/7) de las tierras emergidas. En comparación, el Océano Atlántico, con una superficie equivalente a menos de la mitad de aquella del Océano Pacífico, drena más de la mitad de las tierras emergidas del planeta.

Esto significa, como lo muestra claramente el mapa, que la línea divisoria de aguas de la Cuenca Pacífica corre muy próxima a la línea de costa, a diferencia de la situación en el Océano Atlántico. Por ejemplo, en la hoya amazónica la distancia que media entre la divisoria de aguas y la costa pa-



Mapa N° 1: La Cuenca del Océano Pacífico. El carácter centripetal de-este océano está determinado por su débil penetración continental, como lo revela la proximidad de la línea divisoria de aguas en relación a la línea de costa.

cífica es del orden de 200 kms., mientras que la distancia de ese punto a la costa atlántica es superior a 4.000 kms.

Retomando la idea esbozada anteriormente, en el sentido de las diferencias existentes entre el concepto geográfico de un océano y el concepto meramente oceanográfico por ejemplo, es posible establecer el siguiente postulado geográfico:

La superficie del Océano Pacífico es de 179,6 millones de kilómetros cuadrados y la del Atlántico de 82,5 millones. Es decir, el primero es el doble mayor que el segundo. No obstante, considerado geográficamente, vale decir, incluyendo el área drenada por ellos, que en el caso del Océano Pacífico es de 21 millones de kilómetros cuadrados, y en el Océano Atlántico de 75 millones, el Pacífico es sólo 25 % más extenso que el Atlántico.

Es precisamente esta característica —la poca penetración continental— la que explica, en una parte sustancial, el carácter centripetal de este océano.

El segundo factor que nos ayuda a entender este carácter centripetal es la dimensión de esta unidad homogénea, la más extensa del planeta. El Pacífico es capaz de contener, dentro de sus límites, la totalidad de la superficie de las tierras emergidas del globo, quedando incluso un resto de 30 millones de kilómetros cuadrados sin ocupar. Esta superficie es equivalente aproximadamente a la del continente africano.

La ausencia de penetración continental determina que el Océano Pacífico esté orientado a que todos sus movimientos estén dirigidos hacia su interior. Es una unidad de paisaje sin lococonexión, que teniendo en consideración sus dimensiones y su magnitud, da lugar a una unidad geográfica independiente, autosoportante. Es decir, el Pacífico sería entendible desde sí y de por sí. Por otro lado, este océano ha sido históricamente y en la actualidad continúa siéndolo, un área con una débil y en el tiempo discontinua ocupación humana-poblacional.

En definitiva, el Océano Pacífico ha permanecido hasta nuestros días, un espacio vacío, una tierra de nadie, probablemente la última en el planeta, si exceptuamos la Antártica. La explosión demográfica mundial, la amenaza generalizada de extinción de materias primas, han centrado la atención mundial en el más tropical de todos los océanos del mundo.

Precisamente apoyándose en este carácter centripetal del Pacífico sostiene por ejemplo Alexander von Humboldt, a fines del siglo XIX, que a futuro sería una empresa ardua y dificultosa para los países ribereños penetrar, incorporar y subyugar a este océano que, por su connotación geográfica, constituía un elemento que probablemente separaba más de lo que unía. Este vaticinio ha soportado el embate de los tiempos y tiene una gran validez en nuestros días. El avance tecnológico de los transportes, si bien es cierto ha permitido vencer la distancia, no ha logrado, sin embargo, copar los es-

pacios. Sólo la ocupación humana de los espacios terrestres vencidos, es la que permite someterlos e incorporarlos.

Desde esta perspectiva de Geografía Política una diferencia sustancial entre el transporte aéreo (en menor medida también el marítimo) y el terrestre, radica en que el primero valora el espacio sólo puntualmente, mientras que el transporte terrestre valora a lo largo de todo su trayecto. Esta es quizás una de las razones principales del por qué históricamente ha resultado siempre más difícil la ocupación de territorios marinos que terrestres. En Geografía, tanto un río como un camino valoran el espacio infinitamente más lateralmente, que por los extremos de ellos.

Probablemente sea en esta característica centripetal del Océano Pacífico donde deban buscarse las raíces geográficas que determinan la flaqueante vocación marítima de buena parte de los países concurrentes a la Cuenca Pacífica.

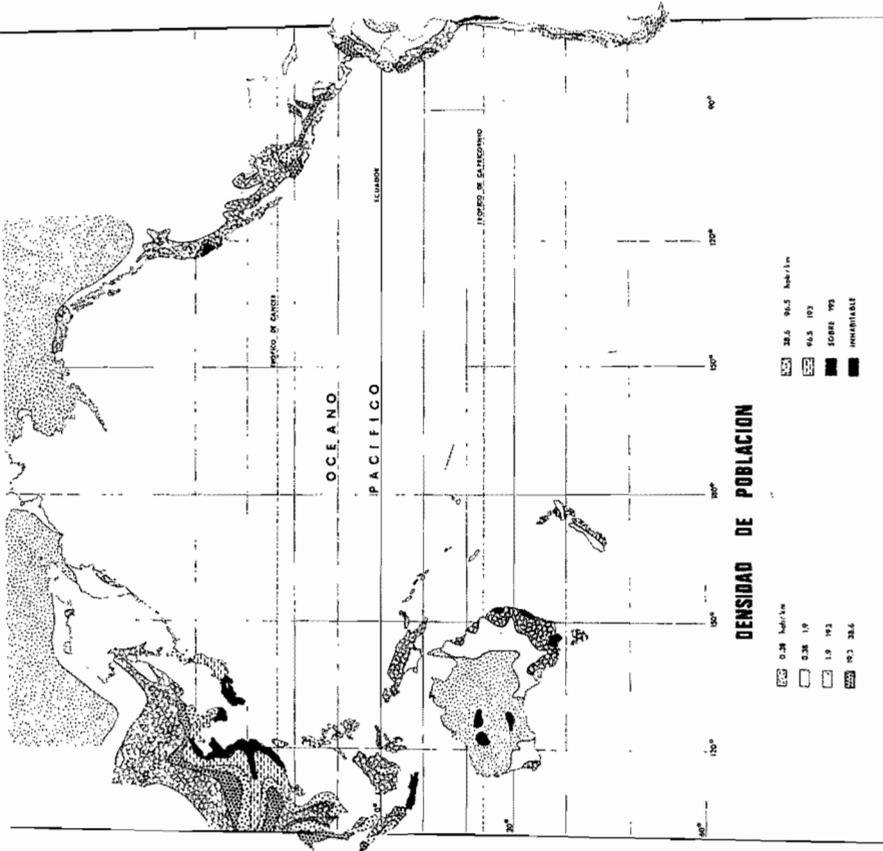
2. Asimetría en la densidad y estructura demográfica actual y futura entre la vertiente occidental y oriental de la Cuenca Pacífica

Desde este punto de vista demográfico es necesario distinguir la existencia de una doble asimetría poblacional en nuestra área de estudios. La primera, un gradiente en sentido occidental-oriental y, la segunda, uno en sentido longitudinal, vale decir, norte-sur. Mapa 2.

En la vertiente occidental tropical marginal y subtropical del Pacífico Norte es donde se registran, a gran escala, las más altas densidades poblacionales del planeta. Esta característica se acentúa y adquiere su real potencialidad, si se incorpora a este antecedente la cifra absoluta de población de esas regiones, donde habitan alrededor de 1.200-1.300 millones de personas. Esta situación se repite, si bien es cierto con una potencialidad infinitamente menor, en la vertiente tropical oriental, en la región centro-americana. Haushofer² sostiene con razón que el Pacífico es, considerando su posición latitudinal, el más tropical de los océanos. El 52% de su superficie queda comprendida entre ambos trópicos. A esta afirmación habría que añadir que también desde el punto de vista demográfico-poblacional, este océano tiene un carácter esencial y prioritariamente tropical.

Paralelamente llama la atención la baja densidad poblacional de los sectores extratropicales de ambas vertientes, sin que medie una transición gradual con el mundo tropical-subtropical. Sin embargo, es necesario complementar esta visión demográfica más bien estática, con otra que analice

² Karl Haushofer. *Geopolitik des Pazifischen Ozeans*, Berlin, 1927, 2ª edición.



Mapa N° 2: Asimetría Norte-Sur y Este-Oeste en la densidad poblacional de la Cuenca del Océano Pacífico (Proyección Mercator).

este proceso en forma dinámica, que incorpore una perspectiva futura del problema.

Esta situación la muestra el Mapa N° 3, el que, basándose en la información del mapa anterior (N° 2), ahonda en la estructura demográfica de la cuenca. Un primer análisis acentúa la potencialidad tropical de la población. El color azul, incluye a aquellas áreas en las que el porcentaje de la población menor a 15 años dentro del contexto general de la población, es mayor a 40%. Multiplicando este factor por el valor absoluto de la población y por la expectativa de vida de ella por una parte, y considerando por otra parte las tasas de natalidad y mortalidad, es posible formarse una idea bastante ajustada de la potencialidad demográfica de la región.

El color verde claro en el que aparecen China, Nueva Zelandia y Chile simboliza un porcentaje de la población menor a 15 años, que fluctúa entre 30 y 40% dentro del total de la población. Sin embargo, el diferente potencial demográfico de China en relación a los dos países restantes, queda determinado por su cifra absoluta de población y por su diferente tasa de crecimiento.

Estados Unidos y la Unión Soviética, si bien es cierto tienen una cifra absoluta elevada de población, tienen un porcentaje fluctuante entre el 5-10% de población, mayor a 65 años. Ambos tienen una baja tasa de crecimiento. Estas características han hecho formar parte a estos dos países, de un grupo denominado de crecimiento demográfico leve y controlado.

Japón y Nueva Zelandia forman parte de una categoría denominada de población estacionaria.

Se ha considerado adicionalmente en este análisis, el valor del ingreso per cápita de las diferentes regiones. Nuevamente nos encontramos frente a la situación de que los ingresos más bajos, corresponden al sector pacífico tropical y la región pacífica subtropical del Hemisferio Norte, en su vertiente occidental.

¿Pero qué conclusiones geográficas se puede extraer de estos antecedentes?

Probablemente radique aquí uno de los problemas más agudos para la cristalización de la idea de una Comunidad Pacífica, en especial para aquellos países ubicados en la vertiente oriental y en latitudes extratropicales, débilmente pobladas, como es el caso de Chile.

Sea permitido plantear el problema de la siguiente forma: a la Comunidad Pacífica concurren países ribereños que evidencian estados extremadamente disímiles de su ciclo demográfico, expresado esto en términos de densidad y crecimiento poblacional.

Friedrich Ratzel plantea una idea que subyace implícitamente en cada

una de sus Siete Leyes del Crecimiento Espacial de los Estados³. Postula que estos últimos tienen, en esencia, un comportamiento o ciclo similar y equivalente al de un organismo viviente. Es el concepto de la Geografía Dinámica que sostiene, por así decirlo, que todo proceso geográfico debe ser analizado en una primera instancia en su anatomía descriptiva, para luego complementarlo con una fisiología del mismo. En este sentido se cumple, casi inevitablemente, una sucesión de etapas encadenadas entre ellas. El paso de una etapa a otra queda determinada tras haberse alcanzado el umbral crítico superior de la anterior.

En Geografía Política no cuenta solamente el espacio con su configuración, situación y dotación de recursos naturales, sino también la población que él contiene, aunque esta última sea, sin duda y en gran medida, una función de lo anterior. En este sentido la vertiente occidental tropical y subtropical del Pacífico septentrional, ha alcanzado el umbral superior crítico de saturación, adquiriendo las características de la llamada "densidad dinámica", capaz de ejercer "presiones demográficas". Siguiendo a Ratzel, frente a este tipo de situación un estado tiende indefectiblemente a una expansión territorial, a una ampliación de su "Lebensraum", su espacio vital. Una solución de esas características es prácticamente imposible en nuestros días, por lo menos en términos continentales terrestres. Sin embargo, no es tan evidente que ello no sea probable en términos marítimos, especialmente en lo que guarda relación con el Océano Pacífico. Sin lugar a dudas, durante el medio siglo o más que han sucedido a este ilustre geógrafo germano, el mundo ha logrado subir ese umbral de saturación, por una parte a través del avance tecnológico e incluso, más recientemente, mediante el control de la natalidad. No obstante lo anterior, la realidad pacífica revela que el problema continúa, si bien es cierto con otros matices.

En el sudeste asiático, e incluso en cierta medida en Japón, están dadas todas las condiciones que se requieren para desatar una emigración masiva de población: una alta densidad poblacional, una elevada tasa de crecimiento, un bajo ingreso per cápita, una expectativa de vida relativamente alta, una población total numerosa. Frente a estos pueblos se concreta la visión de una vertiente pacífica oriental débilmente poblada y con estándares de vida, en términos relativos, decididamente superiores. Como espacio a vencer o a transitar se ofrece un amplio océano homogéneo, no controlado por ninguna potencia, de características meteorológicas modernas en esas latitudes, y que prácticamente incita a ser cruzado. Ratzel sostiene, con

³ Friedrich Ratzel. *Die Gesetze des räumlichen Wachstums der Staaten*, Geographische Zeitschrift, 1896.

razón, que las migraciones son la respuesta no belicosa a la lucha por espacio vital, de pueblos que habitan territorios sin una concepción estatal definida y vigorosa.

De hecho, todos hemos sido testigos, de una u otra forma, ya sea directa o indirectamente, de estas verdaderas oleadas masivas de migrantes del sudeste asiático durante el último decenio. El gobierno australiano por ejemplo, se ha visto reiteradamente obligado a recurrir a su marina de guerra para impedir e interceptar el desembarco generalizado de población en sus costas.

No es, por consiguiente, peregrino pensar que estos acontecimientos puedan repetirse y talvez, no sería de extrañar, que adoptaran, a futuro, la forma de una marejada incontrolable y esta vez, dirigida a las costas pacíficas orientales.

¿Qué conclusión permiten estos planteamientos para Chile? Probablemente sólo una. La apertura chilena al Océano Pacífico requiere indefectiblemente ir acompañada, paralelamente, de una vigorosa y masiva política de poblamiento del territorio nacional. Este requerimiento no es un ideal, sino que es condición que se cumpla, máxime si se tiene en consideración que desde el punto de vista geográfico, la vinculación que un estado tiene con su espacio, queda dada a través de la población que éste tiene.

3. Significado geopolítico del Océano Pacífico dentro del contexto mundial

Para entender cabalmente el significado geopolítico del Océano Pacífico debe recurrirse necesariamente a los postulados del geógrafo-político inglés Sir Halford Mackinder (1861-1947), que los diera a conocer especialmente en sus obras "The pivot of history" (Londres 1904) y posteriormente en "Democratic ideals and reality" (Londres 1919).

Mackinder sostiene que, en términos geográficos globales, es decir, teniendo en consideración que a partir de fines del siglo XIX el estado de "descubrimiento-conocimiento" del planeta permitiría trabajar ya con toda su dimensión real, se pueden distinguir la llamada "isla continental" y como oposición a ella, los grandes espacios marítimos que la rodean. Del total de la superficie del globo, los espacios marítimos ocupan las 3/4 partes de ella. El Océano Pacífico, abarca la mitad de todos los espacios marítimos. Por su parte la "isla continental" (en definitiva las superficies terrestres emergidas) corresponden a 1/4 de la superficie del planeta. La isla continental está ocupada, en sus dos terceras partes, por el continente eurasiático-africano, mientras que América y Australia ocupan el tercio restante.

En el continente eurasiático-africano las distancias extremas oeste-este, por

ejemplo París-Wladivostok, y las distancias extremas norte-sur París-Cabo de Buena Esperanza, son prácticamente iguales.

Mackinder distingue dentro de esta grande división geopolítica que propone del planeta, además las siguientes subdivisiones:

En la isla continental distingue un núcleo o corazón que incluye las grandes llanuras del norte de Eurasia, desde el río Elba en Alemania hasta los ríos Lena y Amur en Siberia. Pertenecen también a este núcleo o corazón, Turquía e Irán.

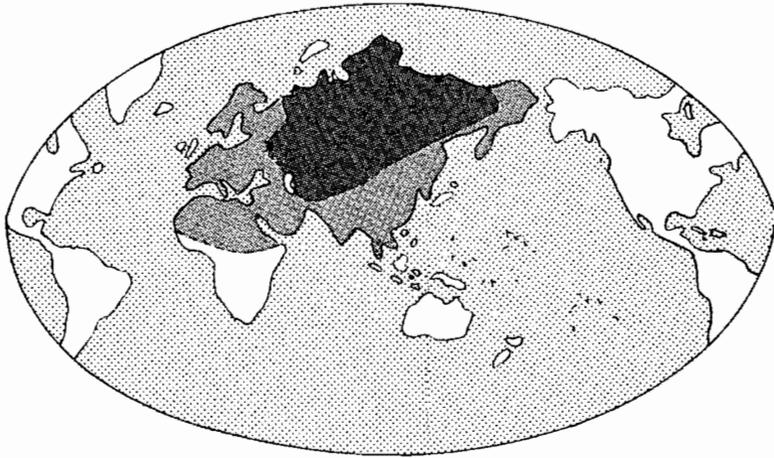
Este núcleo continental está rodeado por el llamado "arco marginal interno", compuesto por el resto de Europa, la parte mediterránea del norte de Africa, India, Indochina, China y las tierras asiáticas del Pacífico. El "arco marginal interior" alberga dos tercios del total de la población mundial y se puede subdividir en cuatro zonas que son concordantes con las cuatro grandes religiones del mundo: el Brahmanismo, en la zona del Indico; el Budismo, en la zona monzónica pacífica; el Islamismo, en el Asia Anterior y meso Oriente, y el Cristianismo en Europa.

A continuación de este "arco marginal interno" sigue un "arco exterior o insular" compuesto por Africa central y meridional, más las dos Américas. Mapa 4.

Mackinder hace una serie de observaciones que, a pesar del tiempo transcurrido, reflejan la sólida formación y el carácter verdaderamente visionario de este geógrafo británico. Es así como postuló que quien domine el núcleo o corazón, dominará la isla continental. El segundo postulado es quizás patético en el sentido de que es el que estamos presenciando y talvez presenciaremos durante los decenios que faltan hasta el año 2000. El segundo postulado dice: QUIEN DOMINE LA ISLA CONTINENTAL, DOMINARA EL MUNDO.

Ciertamente se podrá discrepar puntualmente de esta concepción geopolítica postulada a los albores del siglo XX. Sin embargo, en esencia, tiene plena validez hasta nuestros días, como lo confirman las iniciativas geopolíticas de las dos grandes potencias mundiales actuales. Constituye, con seguridad, el argumento central para entender, por ejemplo, el fundamento de Geografía Política empleado en la reconstrucción de Europa Occidental después de la segunda guerra mundial. Más evidente aún resulta la persistencia de occidente en el sentido de incorporar a Turquía al Pacto de Defensa del Atlántico Norte (OTAN), o el apoyo y revitalización a Japón como freno a la expansión Océano Pacífico de la Unión Soviética, etc. A la inversa, las concepciones geográfico-políticas soviéticas evidencian una fuerte fundamentación en esta visión global integradora de Mackinder. Así por ejemplo, el esfuerzo sistemático para acentuar la presencia soviética en los grandes océanos, a través de la búsqueda incesante de llegar a costas que, por latitud, aseguren operabilidad durante todo el año. Este hecho demues-

TEORIA GEOPOLITICA DE H. MACKINDER



-  NUCLEO O CORAZON TERRESTRE
-  ARCO INTERIOR MARGINAL
-  ARCO EXTERIOR INSULAR

Mapa N° 4: Teoría geopolítica de Sir Halford Mackinder (1861-1947)

tra, casi un siglo después, la trascendencia geopolítica que tuvo quizás uno de los errores estratégicos más graves de Rusia: la venta de Alaska a Estados Unidos en 1867. Desde el punto de vista de la Geografía Política la Unión Soviética no opera, en definitiva, con una concepción propia, sino heredada de los grandes geógrafos políticos occidentales.

Esta si se pudiera decir, persistencia de las concepciones geográficas no puede catalogarse de mera casualidad. Es, como quedara planteado anteriormente, la característica esencial de los hechos geográficos: La Geografía tiene, como ciencia, otra dimensión temporal que la Historia. Los hechos geográficos perduran, subyacen. Existen relaciones geográficas permanentes que rigen una determinada situación.

Es precisamente esta idea la que realiza magistralmente Friedrich Ratzel y es, con seguridad, la mejor defensa que se puede hacer de él desde el punto de vista geográfico frente a sus adversarios. Resulta evidente que es un error confundir este enfoque fundado y serio, con una acusación de determinismo geográfico, que es esencialmente ajeno al pensamiento ratzeliano.

¿Qué implicancias tienen estas consideraciones frente a la problemática del Océano Pacífico?

El Océano Pacífico comprende, como se estableció con anterioridad, el 50% de las superficies oceánicas del planeta y tiene un acentuado carácter centripetal. Se sostuvo que estas características, dimensiones y el carácter centripetal, le confieren al Océano Pacífico esa connotación de espacio vacío, de tierra de nadie, de océano abierto.

Por el contrario, el Atlántico, fundamentalmente debido a su extensa penetración continental americana y europea, es un océano controlado, ocupado, con dueños. Es, y sea permitida la expresión, un océano de la civilización occidental.

Por consiguiente, la batalla geopolítica futura se planteará en términos de lucha por el dominio del Océano Pacífico. En tal sentido es tal vez lícito actualizar en cierta medida la predicción de Sir Halford Mackinder y decir:

Quien domine el núcleo terrestre, dominará la isla continental. Quien dominando la isla continental domine el Océano Pacífico, dominará el mundo.

4. Configuración de las 200 millas marinas en el Océano Pacífico

La configuración que el trazado de las 200 millas adquiere en el Océano Pacífico constituye, sin duda, uno de los problemas más complejos en materia de derecho marítimo internacional, si se tienen en consideración la diversidad de criterios en pugna con respecto a la limitación de las respectivas zonas oceánicas.

Para el caso chileno resulta bastante problemático apoyarse en criterios batimétricos, geológicos o criterios combinados de distancia o profundidad, dadas las particularidades de la composición geológico-geográficas de la costa y litoral del país. Sin embargo, independiente de estas consideraciones subsiste un problema interesante de Geografía Política.

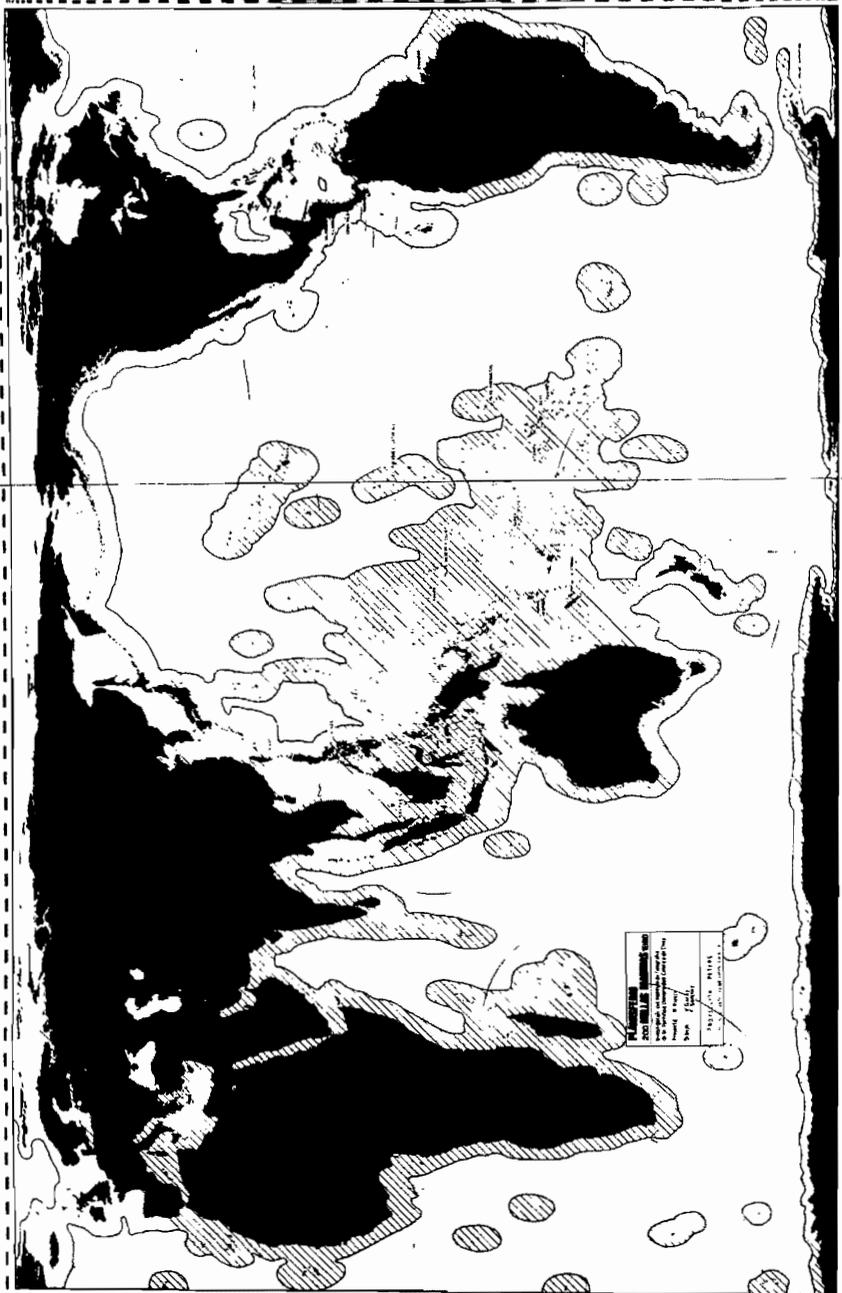
Basado en el trazado del mapa mundial de las Naciones Unidas de las 200 millas, se presenta a continuación la misma concepción, pero en la llamada proyección Peters, con centro en el Océano Pacífico. La elección de esta proyección no es arbitraria, sino, por el contrario, tiene una fundamentación muy sólida. La proyección de Arno Peters tiene ocho características que no las logra conjugar ninguna otra proyección simultáneamente. No es el caso enumerarlas exhaustivamente, sean sólo mencionadas las principales de ellas:

- a) entrega una visión absolutamente equiárea de toda la superficie del globo. De tal forma todos los continentes, países y estados del globo, están representados en su relación de tamaño verdadera.
- b) permite una expresión cuantitativa exacta, ya que cada cm^2 de la carta tiene una equivalencia similar en cualquier sector de la proyección.
- c) incluye en su representación los territorios polares, de forma tal que la Antártica por ejemplo, adquiere su significado real, ya que es el cuarto continente en importancia de tamaño en la superficie del globo.
- d) La proyección tiene dos paralelos de tangencia, a los 45° latitud norte y a los 45° latitud sur. De tal forma, a lo largo de esos dos puntos, la proyección es equiforme además de equiárea. Mapa 5.

La proyección muestra que se configura un eje de penetración a que dan lugar las 200 millas marinas y que parte desde la vertiente pacífica occidental, hacia la vertiente oriental en las latitudes tropicales y tropicales marginales del Pacífico Sur. Este eje concuerda con la penetración de las 200 millas que se configura a partir de la vertiente pacífica chilena, por efecto del Archipiélago de Juan Fernández y de la Isla de Pascua.

Esto significa que se logra quebrar, a la altura aproximada del trópico de Capricornio, la continuidad del Océano Pacífico por la intercesión de una barrera de mar, llamado aquí laxamente "jurisdiccional". No sería de extrañar que, en un futuro próximo, la comunidad internacional acepte la idea de reconocer la soberanía y jurisdicción del estado ribereño sobre la zona económica de las 200 millas, como se deja entrever ya en las deliberaciones de las Conferencias de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

Esta situación planteada en estos términos tiene insospechadas proyecciones geopolíticas para nuestro país. Primero, todo aquel sector ubicado al sur de este cinturón, si bien conservaría en teoría el carácter de aguas in-



Mapa N° 5: Configuración del trazado de las 200 millas marinas en los océanos del Planeta (Proyección de A. Peters)

ternacionales, en la práctica el acceso, el control, la tutela sobre él, estaría dada por Chile y los países ubicados en igual latitud en la vertiente occidental. Estos países son: Nueva Zelandia, Australia, Fidji y lo que podríamos englobar, para estos efectos, bajo las islas del Archipiélago de Tuamoutu. Es decir, aquellos países que conforman el llamado Pacífico Sur.

La segunda perspectiva geopolítica que determina la configuración de este eje transversal de "mar jurisdiccional" es la de controlar, por parte de estos países enumerados, toda la proyección del Océano Pacífico sur hacia la Antártica.

Resultan evidentes las proyecciones incalculables de estas dos conclusiones para nuestro país. Ellas están además revelando la dirección en la que resulta aconsejable acentuar la política internacional Océano Pacífico de Chile.

Sin embargo, un análisis detallado del mapa revela que en el caso chileno no existe un puente continuo entre el Archipiélago Juan Fernández y la Isla de Pascua. No obstante, el Instituto Hidrográfico de la Armada ha publicado en la llamada Hoja 15, un mapa titulado "Chile Continental, Territorio Antártico, Islas Oceánicas y Mar Chileno", escala 1: 7.000.000. En ese mapa aparecen entre el Archipiélago Juan Fernández y las islas San Félix y San Ambrosio por un lado, y la Isla de Pascua por otro, la llamada Isla Podestá, la Roca Emily y la Roca Marcada. Aplicando en torno a estas islas las 200 millas marinas, se lograría la continuidad del puente hasta la Isla de Pascua. Especialistas nacionales sostienen que esas islas y roqueríos nunca han existido y que fueron publicados en este mapa erróneamente, basándose en informaciones, quizás en crónicas más bien, de navegantes del siglo pasado. No es la intención dilucidar esta controversia, pero es probable que si no existen hoy día en superficie, estas islas estén, no obstante, sumergidas a baja profundidad. Un estudio batimétrico detallado podría talvez dar la respuesta definitiva.

La tecnología moderna actual permite, sin duda, la creación artificial de islas, más bien dicho, de plataformas o boyas, cuyos fundamentos se apoyen en profundidades de 60 metros o más. Quedaría por dilucidar la implicancia jurídica a la que daría lugar un hecho de esta naturaleza. La experiencia de la República Federal de Alemania, Inglaterra, Noruega en el Mar del Norte en este aspecto, muestran claramente la factibilidad de una solución de esta naturaleza.

Sin embargo, aún dejando de lado este tipo de especulaciones, existen también argumentos geográficos, más bien de orden casi geofísicos, que indican que no sería peregrina la idea de pensar en la factibilidad del surgimiento, en superficie, de nuevas islas en este sector. Para demostrar esta afirmación se puede recurrir a testimonios geográficos que apuntan en tal

sentido. El geógrafo francés Roland Paskoff pudo detectar en sus estudios geomorfológicos en el Norte Chico chileno, una serie de niveles distintos de la línea de costa a los actuales y cuyo origen no es atribuible a movimientos tectónicos, sino a oscilaciones del nivel del mar.

Las diferencias detectadas alcanzan valores de hasta 130 metros.

Sin embargo, la estructura geológica que afecta al país, es quizás aquel elemento que demuestra más plenamente la fragilidad del rostro geográfico del territorio. Mapa 6.

La teoría de la Tectónica de Placas brinda una explicación a esta posibilidad. El fondo oceánico antepuesto a la placa sudamericana se caracteriza por su constante movilidad, teniendo un movimiento horizontal divergente a partir de la llamada Dorsal Pacífica Oriental. Por esta fisura asciende magna hacia el fondo oceánico. La Isla de Pascua es, por ejemplo, una isla oceánica volcánica que se sitúa precisamente sobre esta dorsal. El Archipiélago de Juan Fernández está asentado sobre la llamada Cordillera de Chile, que corresponde a una fractura que arranca de la Dorsal Pacífica Oriental, hasta unirse con la fosa chileno-peruana.

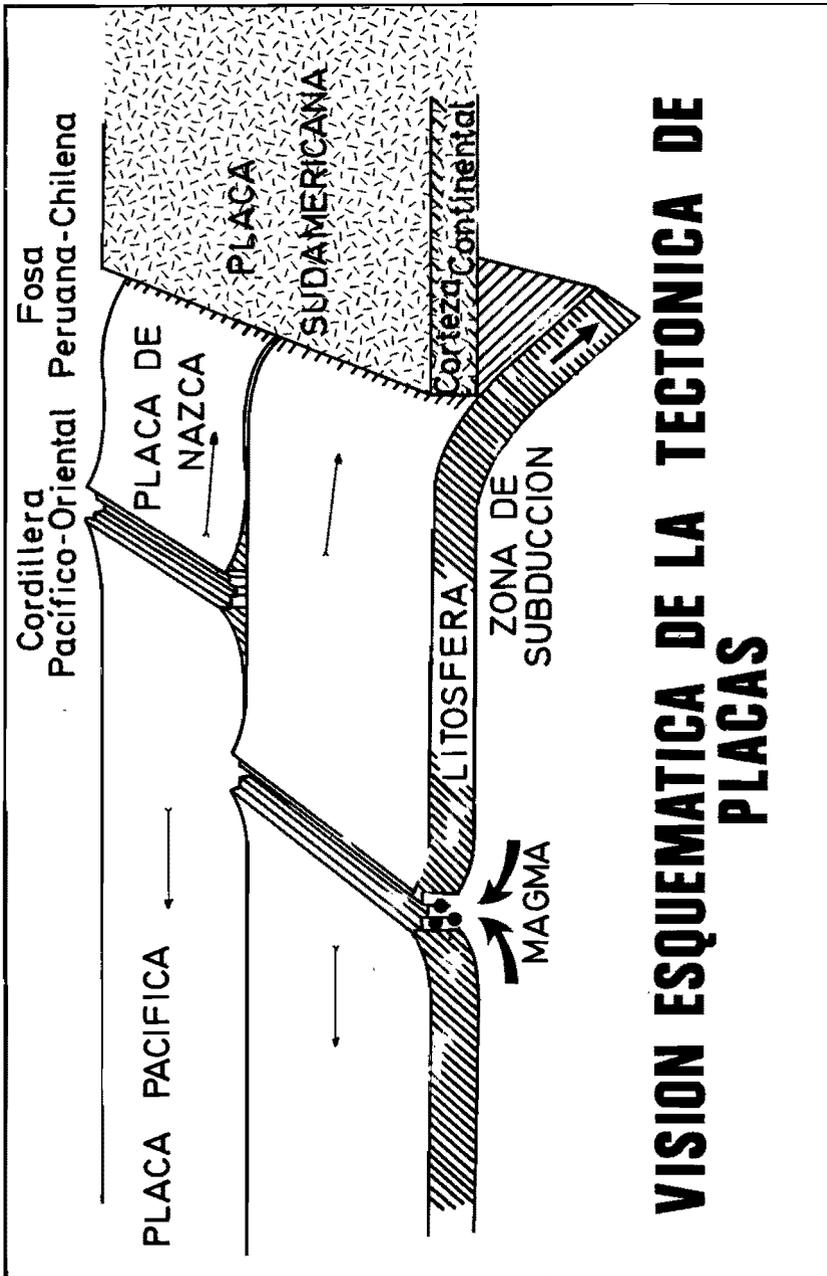
Frente al continente sudamericano la Placa Pacífica se hunde bajo el continente americano, fenómeno que se conoce con el nombre de subducción. Dependiendo del ángulo de incidencia de esta subducción se desarrollarán movimientos tectónicos y volcanismo a lo largo del borde del continente americano. La tectónica de placas actúa, como proceso, en todo el Océano Pacífico, dando lugar a cordilleras submarinas a lo largo de las líneas de sugerencias de magna, y originando fosas en las zonas de subducción. Este mecanismo es el que explica la existencia del llamado Cinturón de Fuego Circumpacífico.

Chile se ubica frente a un sector del Océano Pacífico particularmente activo y móvil desde este punto de vista geológico. Por consiguiente, es absolutamente factible pensar, aún a escala generacional propia, en que se puedan producir cambios en la geografía del Océano Pacífico frente a sus costas.

5. Asimetría climática entre ambas vertientes pacíficas, como base natural de la complementariedad de las economías agrícolas de la cuenca

Desde el punto de vista climatológico es necesario distinguir entre el comportamiento climático del Océano Pacífico como superficie oceánica por un lado, y las características climáticas de los márgenes continentales que rodean a este océano por otra parte. En ambos casos existe una asimetría climática.

Si bien es cierto las grandes masas oceánicas del planeta ejercen un efecto



VISION ESQUEMATICA DE LA TECTONICA DE PLACAS

Mapa N° 6: Visión esquemática de la tectónica de placas.

climático regulador que tiende a homogeneizar los fuertes contrastes, este efecto se hace visible principalmente en un sentido horizontal, oeste-este. En un sentido latitudinal, es decir, norte-sur, se mantiene, sin embargo, una sucesión climática zonal, aunque menos contrastada y matizada que su equivalente sobre los continentes. Mapa 7.

El Océano Pacífico no está ajeno, como espacio geográfico, a estas consideraciones climáticas. El mapa revela la tendencia homogeneizante del océano en sentido horizontal. Sin embargo, llama la atención que existe una asimetría en la sucesión climática latitudinal entre el Pacífico Norte y el Pacífico Sur. El ecuador climático aparece desplazado hacia el sur del ecuador geográfico. La zona pacífica tropical del Hemisferio Sur, aparece constreñida en relación a su equivalente en el Hemisferio Norte. Las zonas subtropicales de ambos hemisferios no evidencian asimetrías notorias, salvo que aquella del Hemisferio Sur, aparece inflectada hacia el norte por efecto de la corriente marina fría de Humboldt.

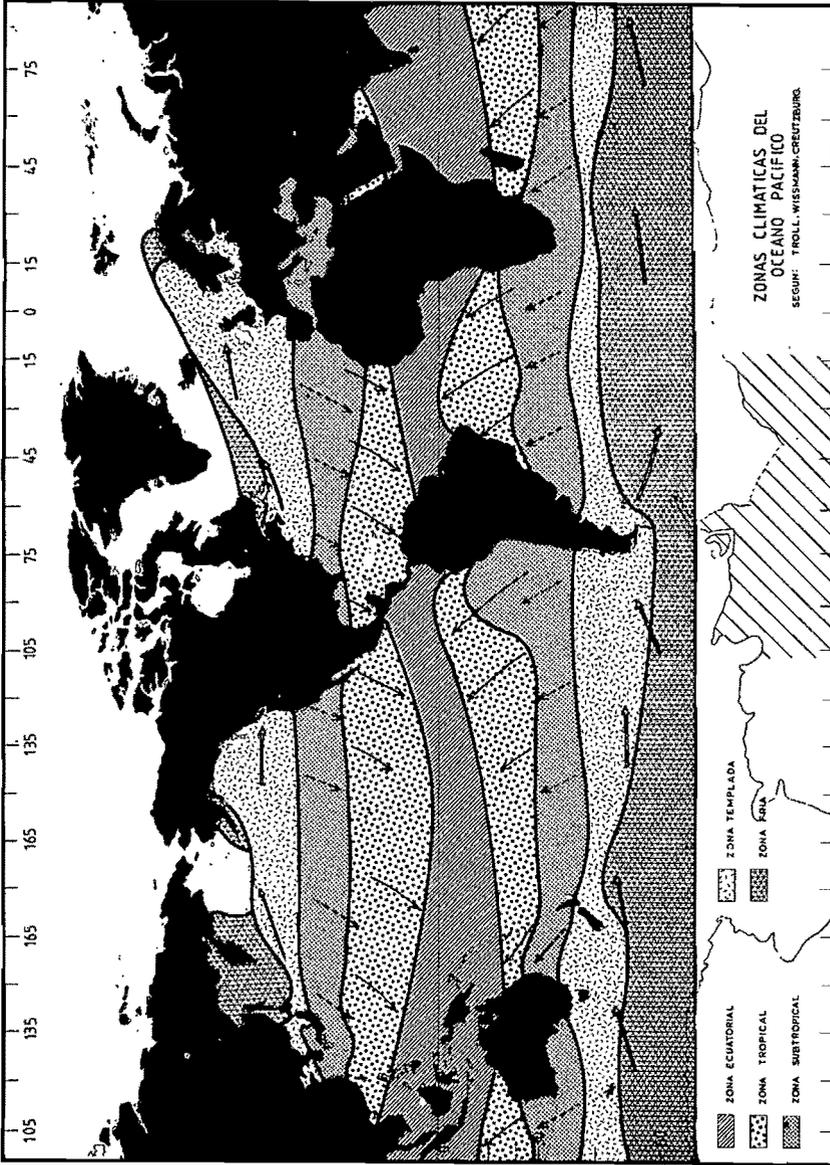
No obstante, es en el ámbito de la zona fría del Océano Pacífico donde se produce la diferenciación sustancial. Mientras en el Pacífico Norte ésta queda restringida prácticamente a los límites del Mar de Okhotsk, ella adquiere su real dimensión en el Hemisferio Sur. Es precisamente en esta zona donde el Pacífico no le hace honor a su nombre, constituyéndose en uno de los mares más difíciles para la navegación.

Esta asimetría climática latitudinal, que podríamos resumir como un estrechamiento de las zonas climáticas del Pacífico Sur hasta la faja templada, y como un hiperdesarrollo de las zonas climática fría, se explica por la presencia de la Antártica. Cerca del 90% de las superficies de hielo del planeta las reúne el continente antártico, de forma tal que se origina un intenso gradiente térmico y barométrico en el Hemisferio Sur, entre el Ecuador y la Antártica. Actualmente se atribuye a esta causa, el hecho que la circulación atmosférica del Hemisferio Sur sea 60% más intensa que la del Hemisferio Norte.

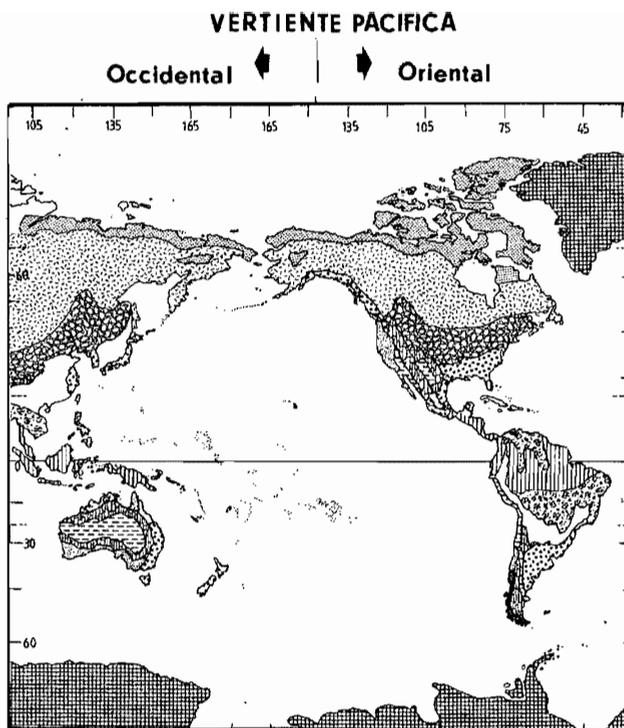
Por otra parte, la Antártica tiene una posición latitudinal que irrumpe bastante hacia el norte, de forma tal que queda muy poco espacio geográfico para que se desplieguen zonas climáticas en esas latitudes y que tengan una expresión equivalente a las del Hemisferio Norte.

Sin embargo, es sobre las vertientes continentales de la Cuenca Pacífica donde se manifiestan aquellas asimetrías climáticas que ejercen un efecto positivo de complementación de economías agrícolas de los países concurrentes. Mapa 8.

En la vertiente occidental del Pacífico Septentrional se desarrolla la siguiente sucesión climática: clima ecuatorial; clima tropical/tropical marginal; clima subtropical templado/cálido de fachada oriental, conocido

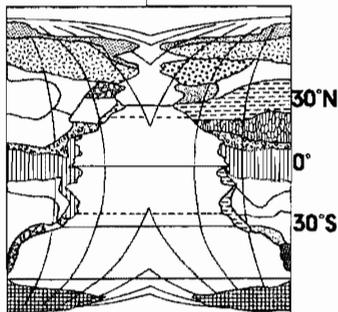


Mapa N° 7: División climática del Océano Pacífico (sg. C. Troll, Wissmann, Creutzburg)



ASIMETRIA CLIMATICA DE LAS VERTIENTES PACIFICAS

Occidental ◀ | ▶ Oriental



- | | |
|--|--|
| POLAR EXTREMADAMENTE FRIO | DESERTICO COSTERO SUB-TROPICAL |
| BOREAL FRIO | TROPICAL SEMI-SECO |
| TEMPLADO FRIO OCEANICO COSTERO | TROPICAL/TROPICAL MARGINAL CALIDO Y HUMEDO |
| TEMPLADO FRIO EXTREMADAMENTE CONTINENTAL | TEMPLADO EXTREMADAMENTE OCEANICO COSTERO; PERMANENTEMENTE HUMEDO |
| ECUATORIAL TROPICAL CALIDO Y HUMEDO | SUB TROPICAL SEMI-SECO |
| SUB-POLAR DE TUNDRA | TEMPLADO CALIDO SUB-TROPICAL TIPO MEDITERRANEO |

Mapa N° 8: Cuadro esquemático de la tipología climática y paisajes vegetacionales de las vertientes occidental y oriental del Océano Pacífico.

como clima monzónico; clima frío extremadamente continental de tipo estepárico (el llamado clima manchuriano); a continuación sigue el clima boreal frío y, finalmente, el clima subpolar de tundra.

Es interesante recalcar el paso brusco existente en esta vertiente entre las zonas climáticas cálidas y templadas, con respecto a las zonas frías de las altas latitudes. Esta situación se explica por la gran continentalidad que ejerce la masa continental asiática.

Por el contrario, en la vertiente oriental encontramos una sucesión climática distinta, a saber: clima ecuatorial; clima tropical/tropical marginal; clima tropical semiseco; clima subtropical semiseco; clima desértico costero subtropical; clima templado-cálido subtropical —más conocido como mediterráneo—; clima templado frío oceánico costero; luego el clima boreal frío y, por último, el clima subpolar de tundra.

Esta sucesión diferente se explica por la distinta posición de fachadas de ambas vertientes pacíficas en relación con la circulación general de la atmósfera del Hemisferio Norte.

La asimetría entre ambas vertientes se mantiene en el Pacífico Meridional. Sin embargo, en cada vertiente, consideradas éstas en forma individual, no existe una sucesión climática tan matizada, es decir, se encuentra una variedad tan amplia de climas como en el Pacífico Septentrional. Esto se explica principalmente, por el predominio de las masas oceánicas en el Pacífico Sur, haciéndose sentir su efecto homogenizador de que se hablara anteriormente. En el Pacífico Norte esta situación es inversa, ya que hay predominio de las masas continentales.

Las implicancias económicas que reviste la situación planteada tienen profundas proyecciones. No existen en los países ribereños a la cuenca pacífica paisajes naturales, condicionados climáticamente, que sean competitivos desde el punto de vista de su producción agrícola. Por lo menos esta aseveración es válida para aquellas latitudes tropicales-marginales, subtropicales y una parte de la zona templada, que son aquellas zonas que generan el grueso de la producción agrícola. Es así, por ejemplo, como la zona productora de té, arroz, caña de azúcar de la vertiente pacífica occidental del Hemisferio Norte, no tiene un equivalente competitivo en la vertiente oriental. Por el contrario, la zona de clima subtropical templado-cálido de la vertiente oriental, el llamado clima mediterráneo de California, con toda su variada producción agropecuaria, no tiene equivalente en la vertiente oriental. Este mismo principio de complementariedad se observa en el Pacífico Sur.

Pero es más, esta complementariedad de la producción agrícola a que la asimetría climática da lugar, se realza aún más, si se considera que existe una complementariedad adicional entre el Pacífico Septentrional y el Meri-

dional como un todo, y que está basada en la contraposición de las estaciones del año.

Chile tiene, en relación a estos considerandos, una posición doblemente privilegiada. Además de ser el único país del Pacífico Sur que tiene un clima subtropical templado cálido (el clima tipo mediterráneo de la Zona Central entrega su producción al mercado mundial en un período en que todo el sector Pacífico Norte está en receso estacional (invierno) no teniendo de este modo prácticamente ningún competidor en el Pacífico, con el que deba compartir este mercado consumidor.

6. Situación expectante de Chile, en especial su extremo austral, en el concierto estratégico actual del Océano Pacífico

Para entender el problema a plantear en este punto sea probablemente necesario puntualizar el significado del concepto de "situación", como se entiende en Geografía. Los malos entendidos nacen, a nuestro juicio, de la mala traducción que se hace al español de la palabra alemana "Lage", concepto que introduce Ratzel en Geografía Política. Situación no es sinónimo de ubicación. La situación no es un elemento fijo, estable, sino funcional. Es un concepto que se crea, dinámico, y en el que operan la magnitud y la forma geográfica. La situación alude a aquel elemento que acentúa lo específico, lo determinante de la Geografía. No es, por consiguiente, un concepto normativo, definitorio, sino que se está permanentemente generando.

Un segundo elemento importante de considerar en relación a este punto es el problema de las proyecciones. Escuetamente se puede resumir de la siguiente manera: no es posible reproducir a un cuerpo que es una esfera, como lo es el globo terrestre, representándolo en forma plana. Esta es una condicionante teórica imposible de resolver.

Por esta circunstancia es necesario tener permanentemente en consideración que toda proyección valora ciertos elementos en detrimento de otros, como se estableciera anteriormente en el caso de la proyección del trazado de las 200 millas marinas. Debe existir conciencia que la mayor parte de las proyecciones comunes en que se representa el globo terrestre son, por así decirlo, Europacéntricas, o al menos Hemisferio Norte-céntricas. Por ejemplo, la situación de Chile es absolutamente errónea, si se considera la visión del mundo que se tiene desde Chile, vale decir, la visión del mundo que debieran tener los chilenos. Aún más absurda es la situación del Océano Pacífico, cuando se le hace figurar en los planisferios normalmente partido en dos.

En la tierra no hay arribas o abajos, no hay cercas ni lejos. Todo depende de la posición del observador en la superficie terrestre con respecto a un punto de referencia.

Esto no significa, sin embargo, como suele creerse, que un mapa de Chile, por ejemplo, pueda orientarse en cualquier dirección. Muy por el contrario, Chile tiene una sola situación correcta, obviamente para cada punto del territorio a que se quiera hacer referencia. Los mapas 9, 10 y 11 brindan, a modo de ejemplo, la única situación correcta, y por ende las relaciones de distancia y magnitud que son válidas, para un observador que se encuentre en Arica, Santiago y Punta Arenas respectivamente.

Disipadas estas dudas intentamos captar, desde esta perspectiva, la situación expectante de Chile en el contexto estratégico actual del Océano Pacífico.

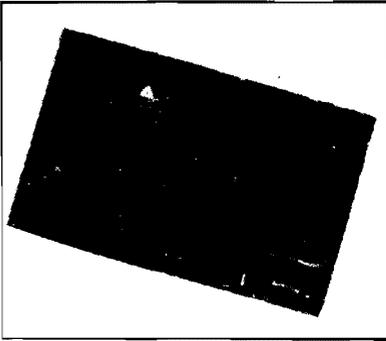
Haushofer sostiene que el Océano Pacífico tiene dos puntos estratégicos de acceso: el Canal de Panamá en la vertiente oriental y el Estrecho de Malacca en la occidental, obviamente se refería él, en aquella época, solamente a accesos marítimos.

Si bien es cierto este postulado se mantiene en términos generales, el avance tecnológico ha determinado un tercer acceso estratégico a este océano que está representado por las dos rutas polares, tanto la ruta polar del Hemisferio Norte como aquella del Polo Sur. A diferencias de las anteriores, estos accesos adquieren un carácter prioritario de accesos aéreos, aún si bien que en el caso del Polo Sur éste tiene además una importancia trascendental como acceso marítimo. No se entrará en mayores consideraciones, en esta oportunidad, acerca de la ruta polar del Hemisferio Norte. Pero sí resulta evidente que Chile, mejor dicho el extremo austral del continente sudamericano, tiene, en este sentido, una "situación" estratégica en relación a la Cuenca Pacífica.

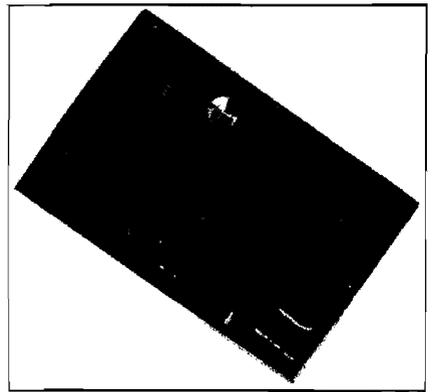
Una proyección acimutal equidistante oblicua, es aquella modalidad de representación que mejor visualiza este postulado. Habría que decir, que esta proyección tiene la facultad de permitir medir distancias reales, radialmente a partir del punto en que ella se ha centrado.

El mapa 12 muestra, a modo de ejemplo, una proyección acimutal equidistante centrada en Santiago. Esta ciudad aparece en el punto de intersección del eje vertical y el horizontal de la proyección.

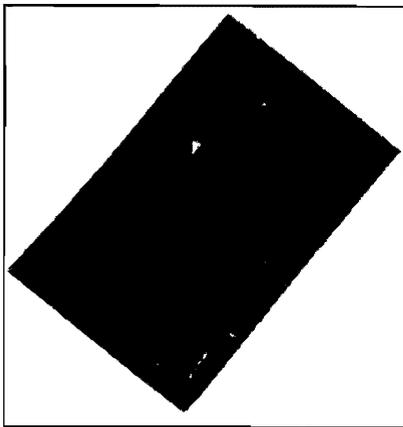
El mapa 13 muestra la misma proyección anterior, esta vez centrada en la ciudad de Punta Arenas, vale decir, a 53° de latitud sur. No se han incluido en esta ocasión los contornos continentales, pero sí se han indicado diferentes ciudades y se han medido, basándose en las características que permite la proyección, las respectivas distancias en línea recta de estos puntos con respecto a Punta Arenas.



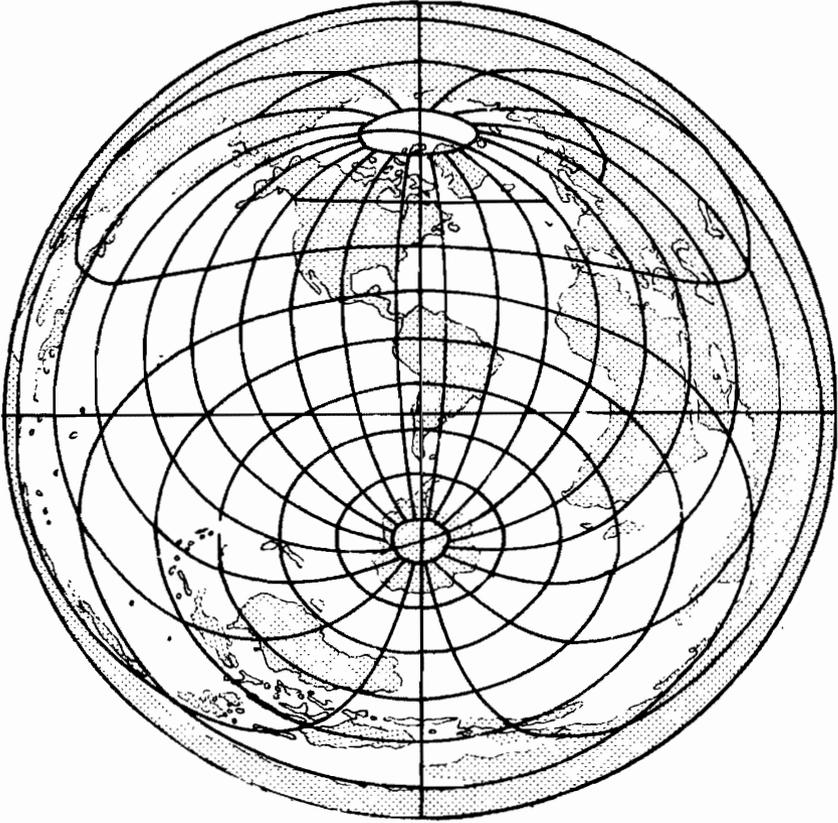
Mapa N° 9: Situación correcta de un mapa de Chile para un observador en Arica.



Mapa N° 10: Situación correcta de un mapa de Chile para un observador en Santiago.

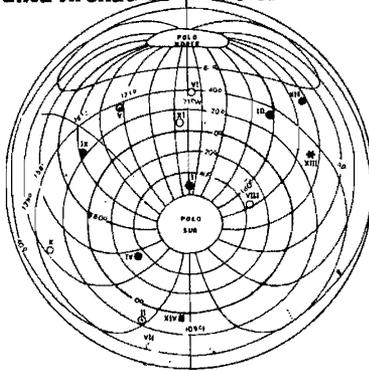


Mapa N° 11: Situación correcta de un mapa de Chile para un observador en Punta Arenas.



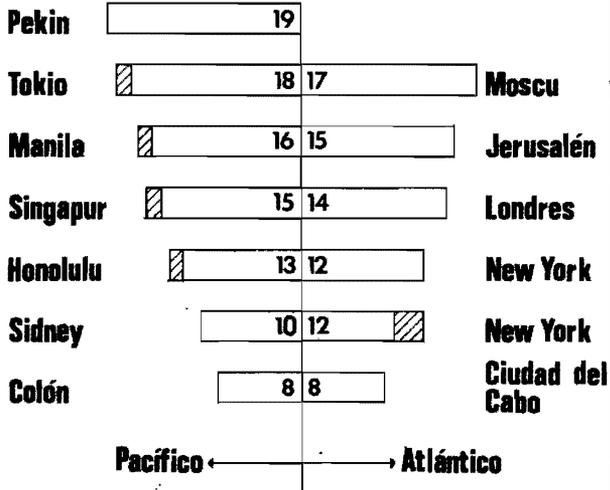
Mapa N° 12: Proyección acimutal equidistante centrada en Santiago.

**PROYECCION ACIMUTAL EQUIDISTANTE OBLICUA
(Centro Punta Arenas 53° S; 71° W)**



- | | |
|-------------------|---------------------|
| I O PUNTA ARENAS | VIII O EL CABO |
| II O MANILA | IX ⊙ HONOLULU |
| III ⊙ LONDRES | X O TOKIO |
| IV ⊙ SIDNEY | XI O COLON (Panama) |
| V O SAN FRANCISCO | XII ● MOSCU |
| VI O NEW YORK | XIII + JERUSALEN |
| VII O PEKIN | XIV ■ SINGAPUR |

Punta Arenas



DISTANCIAS EXPRESADAS EN HORAS DE VUELO EFECTIVO

(⊚ DIFERENCIA EN HORAS DE VUELO)

Mapa N° 13: Proyección acimutal equidistante oblicua (centrada en Punta Arenas, Chile, 53°S, 71°W) y distancias de diferentes ciudades a Punta Arenas (expresadas en horas de vuelo efectivos)

Interesante resulta constatar que las distancias varían sustancialmente, si acaso se utiliza el Pacífico como ruta. El mapa 18 corresponde a la expresión comparativa de las distancias que median entre las ciudades señaladas y la ciudad de Punta Arenas, usando como vía la ruta del Pacífico en comparación con la del Atlántico. La distancia entre los puntos ha sido expresada en "horas efectivas de vuelo" y usando como base de cálculo una velocidad de vuelo de 800 kms/hora, correspondiente, en términos generales, a la velocidad de crucero de las aeronaves comerciales actuales.

El objeto de esta representación es poner de manifiesto que, utilizando el Océano Pacífico como ruta, las distancias que median entre Chile y ciudades correspondientes a la vertiente asiática de la cuenca, son muy similares o incluso menores a las distancias que median entre Chile y Europa, a través del Océano Atlántico. Así por ejemplo, la distancia de Punta Arenas a la ciudad de Sidney en Australia es dos horas menor que la distancia Punta Arenas-Nueva York. La distancia desde Punta Arenas a Singapur es solamente una hora más larga que la que media entre la primera y Londres.

Esto significa que todos aquellos productos agropecuarios del país que, basados en las ventajas económico-naturales del territorio, pueden competir en mercados europeos aun considerando los gastos de transporte, podrían también en teoría hacerlo en la Cuenca Pacífica. Por lo menos los costos de transportes, expresados en términos de distancia, son equivalentes.

Conclusiones y perspectivas

Los seis puntos analizados representan tan sólo una parte de la compleja problemática que converge en la Cuenca Pacífica. Representa lo que se podría denominar eventualmente "fundamentos geográficos" en los que se apoyaría una relación Océano Pacífico futura.

Sin embargo, ¿existe verdaderamente una Geografía Política Océano-Pacífica esencialmente tan diferente a una Geografía Política Atlántica, Mediterránea o Indica?

¿Existen rasgos geográficos Océano-Pacífico peculiares que se proyecten y puedan condicionar una eventual relación histórico-económica sobre esta área?

¿Puede lograr la Cuenca Pacífica, como la última gran unidad geográfica no incorporada del planeta que es, una existencia independiente, propia, ajena a la confrontación de las potencias mundiales?

Pensamos que hoy adquieren más vigencia quizás que nunca, lo expresado por 2 ilustres geógrafos europeos, Alexander von Humboldt y Halford Mackinder.

Alexander von Humboldt planteaba que sería a futuro una empresa ardua y dificultosa para los países ribereños penetrar, incorporar y subyugar a este océano que, por su connotación geográfica, constituye un elemento que separa más de lo que une. A su vez Halford Mackinder, sostenía, si bien es cierto algo complementado e interpretado, que quien domine el núcleo terrestre, dominará la isla continental; y quien, dominando la isla continental domine el Océano Pacífico, dominará el mundo.

Finalmente para Chile, una apertura océano-pacífica plantea, desde el punto de vista geográfico: tener conciencia cabal de que son condición y no ideal, que se cumplan las siguientes premisas:

—una política de poblamiento acelerada y masiva, que asegure, desde el punto de vista geopolítico, la consolidación del territorio nacional actual.

—la penetración océano pacífica chilena está determinada por la vitalidad de los núcleos geohistóricos chilenos continentales. Toda Frontera estable no sólo marca el límite de una fuerza militar, sino marca el límite de una fuerza económica, social, cultural, etc. .

—tomar conciencia que una apertura oceánica chilena significa entrar a un escenario, donde concurren paralelamente Estados con intereses, grados de evolución, niveles de población, etc., muy disímiles. Estas circunstancias aconsejan a nuestro país identificar determinados ejes geopolíticos a lo largo de los cuales prioritariamente su atención, parcelando de tal modo sus intereses océano-pacífico.

REFERENCIAS

Escalona, Alberto

Geopolítica mundial y geoeconomía. Dinámica mundial, histórica y contemporánea. Ediciones Ateneo S. A., México D.F., 1959.

Gottmann, Jean

La politique des états et leur géographie. Sciences Politiques, Armand Colin, Paris, 1952.

Haushofer, Karl

Geopolitik des Pazifischen Ozeans. Kurt Vowinckel Verlag. Heidelberg-Berlin-Magdeburg, 1927.

Haushofer, Karl

Weltmeere und Weltmächte. Zeitgeschichte Verlag. Berlin, 1935.

Haushofer, Karl

Grenzen in ihrer geographischen und politischen Bedeutung. Kurt Vowinckel Verlag. Heidelberg-Berlin-Magdeburg, 1939.

Mahan, A. Thayer

Influencia del poder naval en la historia. Editorial Partenon. Argentina, 1946.

Mackinder, S. Halford

The pivot of history. Londres, 1904.

Mackinder, S. Halford

Democratic ideals and reality. Londres, 1919.

Ratzel, Friedrich

Anthropogeographie. Grundzüge der Anwendung der Erdkunde auf die Geschichte. Stuttgart, 1882.

Ratzel, Friedrich

Die Gesetze des räumlichen Wachstums der Staaten. Geographische Zeitschrift, Wiesbaden, 1896.

Weigert, Hans W.

Geopolítica. Generales y Geógrafos. Fondo de Cultura Económica, México, 1943.

Weigert, Hans W. y otros

Principles of Political Geography. Appleton-Century-Crofts, Inc. New York, 1957.

UN AREA DE LIBRE COMERCIO DEL PACIFICO

Kiyoshi Kojima

Estudios Internacionales. N° 20. Octubre-Diciembre de 1972

Las iniciativas destinadas a promover y organizar la cooperación económica entre los países de la Cuenca del Pacífico han sido ya numerosas. Una de las mejor planteadas, desde el punto de vista de su amplitud y proyección, fue la de crear un área de libre comercio en el Pacífico, que permitiera integrar los intereses de sus diversos países miembros, transformando al conjunto en un nuevo conglomerado de peso mundial. El estudio del profesor Kojima recoge este planteamiento con propiedad, basado en las experiencias habidas en diversas reuniones de la conferencia sobre Comercio y Desarrollo en el Pacífico.

Es interesante comprobar como ya en ese entonces se pensaba en la posible participación latinoamericana dentro de este esquema, idea que no siempre ha sido recogida con posterioridad en otras iniciativas que se han planteado. Ello en una medida importante se debió el interés expresado en el tema durante la Conferencia sobre América Latina vuelve al Pacífico, organizada por el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile en 1970. Estudios posteriores del profesor Kojima han perfeccionado su propuesta original, pero teniendo siempre presente el interés de América Latina.

Kiyoshi Kojima

Un Área de Libre Comercio del Pacífico

KIYOSHI KOJIMA, economista japonés, ha colaborado con la Universidad de Economía y Comercio de Tokio, en la Universidad de Leeds (Inglaterra) y la de Princeton (Estados Unidos). Fue director del Secretariado de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre comercio y desarrollo. Es autor de: *Theory of Foreign Trade, Japan's Economic Development and Trade, Japan in the World Economy, The Economics of EEC, Trade Expansion for Developing Countries, Japan and a Pacific Free Trade Area*, publicado este último por MacMillan, en 1971. Es también editor de *Conference on Pacific Trade and Development 1968: Papers and Proceedings*.

SURGIMIENTO DEL EUROBLOC

El establecimiento de la Comunidad Económica Europea fue un acontecimiento importantísimo de la década del 60. No sólo ha tenido un significativo impacto en el comercio y las inversiones internacionales, sino que ha involucrado asimismo un profundo cambio en la balanza del poder económico mundial. El surgimiento de una Comunidad Europea ampliada tendrá aún mayor influencia en la conformación del mundo de los años 70. Ningún país podría ignorar su existencia y sus políticas.

Aun considerada en sus dimensiones originales, la Comunidad ha reemplazado a los Estados Unidos como la mayor unidad comercial del mundo. A este núcleo de seis miembros deben añadirse el Reino Unido, Dinamarca, Noruega e Irlanda, como consecuencia de las negociaciones encaminadas a su ampliación (Estarán por completo equiparados a los otros miembros el 1º de enero de 1973).^{*} Mientras estas negociaciones se acercaban a su término, aparecían indicios de que los cuatro miembros neutrales de la Asociación Europea de Libre Comercio —Austria, Suiza, Suecia y Finlandia— se asociarían de alguna manera a la Comunidad. Hay países que tienen ya acuerdos de asociación con la Comunidad: Grecia, Turquía, España, Marruecos, Israel, Túnez, las posesiones del Caribe de los seis Estados Miembros, las 18 partes africanas de la Convención de Yaunde, y

^{*}En realidad, Noruega declinó entrar en la CEE ampliada a principios de octubre de 1972.

África del Este. Además, algunos otros países entre los que se encuentran la República Árabe Unida, el Líbano y algunos miembros del Commonwealth en África y el Caribe, están tratando de conseguir el status de asociados. La comunidad, entonces, negociará presumiblemente arreglos comerciales especiales para productos específicos, como la manteca de Nueva Zelandia y el azúcar del Commonwealth.

Este agrupamiento representa una aglomeración formidable de poder y de fuerza económica. La Europa de los Diez, sin contar con países asociados, tiene una población de más de 250 millones de personas, y un producto global bruto que excede en 600 mil millones de dólares (o el 60 %) el producto bruto nacional de los Estados Unidos. Sus exportaciones anuales, en 1970, totalizaron 115 mil millones, incluyendo 56 mil millones de dólares a otros países, además de los diez (comparados con las exportaciones anuales de los EE.UU., de 43 mil millones).

Paralelamente a las negociaciones para la ampliación de la Comunidad, ha habido una marcha continua hacia el logro de una integración aún mayor entre las economías nacionales de sus miembros. La Comunidad Europea ha establecido hoy ya una unión virtualmente completa de aduanas y una política agraria común. Sus políticas comerciales hacia los países no miembros están siendo unificadas. Ha comenzado un programa para uniformar las políticas de impuestos indirectos, descuentos de depreciación e incentivos para la inversión, y para abolir las restricciones remanentes a los movimientos de capital. La CEE ha tomado medidas para promover el empleo y las actividades económicas profesionales en toda la Comunidad. Trabaja actualmente en una política común de energía y transporte. Tiene una política común antimonopolios. Se ha propuesto una política industrial común para facilitar la formación de compañías "europeas", particularmente en los sectores de tecnología avanzada, a fin de alcanzar el nivel de eficiencia y la escala lograda por las amplias empresas multinacionales de base norteamericana. Más recientemente, la Comunidad ha lanzado un ambicioso plan para lograr la unión monetaria hacia 1980¹.

El Eurobloc ampliado continuará fortaleciendo sus políticas internas intensificando el desarrollo intrarregional y elevando el grado de autosuficiencia que constituyen los propósitos de la integración europea.

Ahora, ¿qué países libres han quedado fuera del Eurobloc? Son en su mayoría países de la Cuenca del Pacífico: los Estados Unidos, Canadá, Japón, Australia, Nueva Zelandia, y los países en desarrollo

¹Cfr. William Commission Report, *United States International Economic Policy in an Independent World*, Washington, Julio de 1971, pp. 199-200.

de Asia y Latinoamérica. ¿No es lógico, entonces, que estos países de la Cuenca del Pacífico promuevan su integración económica, siguiendo el exitoso ejemplo de la Comunidad Europea, en orden al desarrollo intensivo de esta área de países jóvenes y en crecimiento llenos de recursos y potencial ilimitado en comparación con una Europa ya bien desarrollada? ¿Por qué no se preparan los cinco países del Pacífico más adelantados (los EE.UU., Canadá, Japón, Australia y Nueva Zelandia) para la formación de un Área de Libre Comercio del Pacífico? El desarrollo económico intensivo de una nación o un grupo de naciones es un prerrequisito para el crecimiento y la liberalización del comercio internacional. ¿No podrían el Eurobloc y un Área de Libre Comercio del Pacífico (ALICOP) transformarse en un Acuerdo Multilateral de Libre Comercio a nivel mundial una década más tarde, a través de una medida similar a la autoridad del proveedor dominante de la Ley de Expansión Comercial de los EE.UU., en 1962? Así, el Eurobloc y el ALICOP podrían ser rutas útiles hacia un libre comercio global.

La antigua política estadounidense para con la Comunidad Europea ha sido la de buscar concesiones recíprocas bajo el principio del multilateralismo y de la no discriminación, en orden a aliviar el trato discriminatorio de los países no miembros por parte de la Comunidad. Un buen ejemplo fue la Rueda Kennedy, que intentaba bajar el nivel de discriminación reduciendo las tarifas comunes de la Comunidad aplicables a las importaciones de países no miembros. La política futura está dirigida del mismo modo, a corregir la Política Agrícola Común de la CEE, así como su política de "compre europeo", su sistema de preferencias regionales, etc.

¿Pueden los Estados Unidos, sin embargo, tener éxito y alcanzar esta meta negociando solos con la gigantesca Comunidad? Las negociaciones de la Rueda Kennedy han logrado poco en los sectores agrícolas. ¿Será que los Estados Unidos no tienen suficientes concesiones recíprocas para negociar con la Comunidad? Se teme más bien que mientras los Estados Unidos persistan en su acceso comercial multilateral y no discriminatorio, su hegemonía en el comercio y la moneda internacional pasarán al Eurobloc. ¿No sería más inteligente que los EE.UU. hicieran frente ahora al Eurobloc con el apoyo de los países de la Cuenca del Pacífico, y que elaboraran un movimiento común con ellos, al menos como estrategia?

La apertura del Mercado Común Europeo a los productos agrícolas de países no miembros es de gran importancia para los EE.UU., y también para todos los países de la Cuenca del Pacífico, avanzados o en desarrollo. El mercado de bienes industriales de la Comunidad es una salida importante para las exportaciones de bienes manufacturados y semimanufacturados de los EE.UU., Japón y los países

en desarrollo. Los países de la Cuenca del Pacífico deberían aunar esfuerzos para obtener un poder de negociación igual al de la Comunidad, de modo de poder tratar con ella desde una mejor posición.

Los países de la Cuenca del Pacífico, sin embargo, no están satisfechos por el hecho de que las inversiones norteamericanas en los últimos diez años se hayan concentrado preponderantemente en Europa. Las inversiones directas estadounidenses en Europa deben haber conducido a un gran incremento de las exportaciones europeas a los EE.UU., constituyendo así una de las causas principales del deterioro de la posición de la balanza de pagos norteamericana. ¿Por qué no se da la prioridad en las inversiones norteamericanas al área del Pacífico que tienen potenciales ilimitados? Los países de la Cuenca del Pacífico lo están esperando ansiosamente.

Los países de la Cuenca del Pacífico esperan y hacen votos por la estabilización del valor del dólar norteamericano y su papel ampliado como moneda internacional. Han estado sosteniendo al dólar, y no titubearían en fortalecerlo si eso fuera necesario.

No hace falta decirlo: la política de "cara al interior" de la gigantesca Comunidad Económica Europea ampliada, debería ser denunciada. Parece ser imperativo para los Estados Unidos el ayudar ahora a crear, en el área del Pacífico, una estructura cooperativa suficientemente fuerte como para negociar con la Comunidad. Una estructura como ésta no sólo beneficiaría en común a los países de la Cuenca del Pacífico, sino que les ayudaría además a promover y lograr el desarrollo de sus economías que han sido ahora más o menos ignoradas por los norteamericanos.

PROPUESTA PARA UN ALICOP

Un Área de Libre Comercio del Pacífico, que comprendiera los Estados Unidos, Canadá, Japón, Australia y Nueva Zelanda, parecería poseer las condiciones necesarias para una integración regional efectiva².

El Pacífico es uno de los dos centros principales del comercio mundial y en tal sentido se ubica al lado de Europa Occidental. El comercio entre los cinco países adelantados del Pacífico aumentó 2,61 veces entre 1958 y 1968, de 9,16 mil millones de dólares a 29,96 mil millones, y su participación en el comercio mundial creció del 7,99 % al 11,71 % (Ver cuadro I).

²Análisis más detallados pueden encontrarse en Kiyoshi Kojima, *Japan and a Pacific Free Trade Area*, Macmillan, Londres, 1971, Capítulo 3.

CUADRO 1

COMERCIO DE LOS CINCO PAÍSES ADELANTADOS DEL PACÍFICO
(En millones de dólares)

	Año	Exp. int. área	Exp. Totales
"Cinco Grandes"	1958	9.161	28.227
	1968	27.959	64.060
CEE	1958	6.864	22.776
	1968	28.910	64.200
Mundo	1958		114.704
	1968		238.680

FUENTE: I.M.F., *Direction of Trade*.

El comercio interno de la Comunidad Europea fue de 6,86 mil millones de dólares, siendo menor que el de los "cinco grandes" del Pacífico y aumentó 4,21 veces hasta alcanzar 28,91 mil millones en 1968. La participación del comercio interno de la Comunidad en el comercio mundial aumentó del 5,98 % en 1958 a un 12,11 % en 1968, más rápidamente que en el caso de los "cinco grandes". Debe notarse que la envergadura del comercio prospectivo del ALICOP es aproximadamente la del comercio interno de la Comunidad.

El comercio europeo, incluyendo a la CEE, al Reino Unido y otros países de Europa Occidental, aumentó 2,91 veces de 22,33 mil millones de dólares en 1958 a 64,71 mil millones en 1968. Europa es uno de los centros de comercio mundial más importante y de más rápido crecimiento (Ver Cuadro II).

CUADRO 2

COMERCIO DEL PACÍFICO (AMPLIADO) Y COMERCIO EUROPEO
(En millones de dólares)

	Año	Exp. int. área	Exp. Totales
Comercio del Pacífico (ampliado)	1958	23.356	43.138
	1968	60.850	96.150
Comercio Europeo	1958	22.228	41.699
	1968	64.710	101.500

FUENTE: I.M.F., *Direction of Trade*.

El área comercial del Pacífico ampliada (incluyendo a los "cinco grandes", otros países asiáticos fuera de China Continental, y América Latina) tenía 23,36 mil millones (o sea el 20,36 %) del comercio mundial en 1958, lo cual era algo mayor que el comercio europeo. Estas cifras se incrementaron a 60,85 mil millones (o 25,49 %), en 1968. El área ampliada del Pacífico es, pues, un centro importante del comercio mundial, pero el comercio en esa área no ha crecido tan rápidamente como el europeo, fundamentalmente debido al estancamiento en exportaciones de productos primarios de los países en desarrollo de Asia y América Latina.

El área ampliada del Pacífico podría ser el centro más amplio de comercio mundial si hubiera una cooperación más estrecha para la expansión comercial y el desarrollo económico dentro del área, puesto que tiene un potencial para el desarrollo de sus poblaciones, sus recursos naturales y sus capitales, mayores de los que posee la ya bien desarrollada Europa.

Además, el comercio interno del área entre los cinco países del

CUADRO 3

COMERCIO DE LOS PAÍSES DE LA CUENCA DEL PACÍFICO
(En millones de dólares)

(Las cifras entre paréntesis son porcentajes de las exportaciones totales)

	Año	Área de los "5 Grandes"	Asia y A.L.	Exp. Totales
EE.UU.	1958	4.504 (25,2)	5.457 (30,5)	17.904
	1968	11.860 (34,6)	9.250 (27,0)	34.230
Canadá	1958	3.200 (63,0)	326 (6,5)	5.082
	1968	9.295 (74,0)	644 (5,1)	12.560
Japón	1958	839 (29,2)	1.071 (37,2)	2.877
	1968	4.960 (32,8)	4.670 (36,0)	12.970
Oceanía (Australia y Nva. Zelandia)	1958	617 (26,1)	170 (7,2)	2.634
	1968	1.844 (42,9)	496 (11,5)	4.300
Asia*	1958	1.869 (27,7)	2.228 (33,0)	6.756
	1968	6.927 (34,8)	4.290 (21,6)	19.900
Latinoamérica	1958	3.876 (47,5)	765 (9,4)	8.155
	1968	5.072 (41,6)	1.542 (12,6)	12.190

FUENTE: I.M.F., *Direction of Trade*.

*"Asia" incluye los países del sud y sudeste de Asia, al este de Paquistán, pero excluye a China.

Pacífico ha crecido más rápidamente que su comercio con los otros países. La tasa de comercio interno para los cinco países del Pacífico tomados en conjunto aumentó del 32,5 % en 1958 al 43,6 % en 1968 (ver Cuadro III). En contraposición a esto, las mismas tasas en la CEE fueron del 30,1 % en 1958 al 45 % en 1968. Para cada uno de los cinco países, la importancia del comercio en el área del Pacífico se ha incrementado: la tasa de comercio interno del área de los EE.UU. subió de un 25,2 % en 1958 a un 43,6 % en 1968; la de Canadá, del 63 % al 74 %; la de Japón, del 29,2 % al 38,2 %, y las de Australia y Nueva Zelanda en conjunto, del 26,1 % al 42,9 %.

Abreviando, el área ampliada del Pacífico es uno de los centros comerciales más importantes y de más rápido crecimiento en el mundo, y hay una estrecha relación comercial entre los cinco países del Pacífico y los países en desarrollo cercanos de Asia y Latinoamérica.

El rápido crecimiento del comercio japonés (4,51 veces en exportaciones totales y 5,91 veces en exportaciones a los "cinco grandes" del Pacífico entre 1958 y 1968) ha llevado no sólo a la expansión del comercio del propuesto ALICOP, sino también a la intensificación de la interdependencia de dicha área comercial. Australia y Nueva Zelanda hasta hace poco estaban más interesadas en los mercados del Reino Unido y los países de la CEE, pero especialmente después del surgimiento de la Comunidad y de las negociaciones británicas se han vuelto cada vez más hacia el área del Pacífico y los países en desarrollo de Asia, apartándose de Gran Bretaña. Enfrentadas con las políticas de "cara al interior" del Eurobloc, todos los países de la Cuenca del Pacífico deberían incrementar su interdependencia mutua para el crecimiento de su comercio y su desarrollo económico.

La formación de un Área de Libre Comercio del Pacífico acarrearía, de hecho, una mayor liberalización del comercio entre los países participantes, con la eliminación, en una proporción sustancial, de gravámenes sobre sus mercaderías. El efecto de medidas tendientes a eliminar gravámenes en el área del Pacífico sería un incremento del comercio interno del área del 28 % (ó 5.000 millones y 8.000 millones respectivamente, en términos de las cifras comerciales de 1965 y 1968). En otras palabras, habría una expansión comercial significativa, mucho mayor que la que sería posible mediante reducciones de tarifas del tipo de la Rueda Kennedy. La completa liberalización del comercio demostrará tener una considerable ventaja sobre una liberalización parcial en los mercados mundiales. Esto es especialmente cierto si, como es lo más probable, durante la próxima década no son factibles nuevas negociaciones sobre reducciones tarifarias. En ese caso, la formación de un ALICOP parecería

una alternativa efectiva para la expansión comercial mutua entre los cinco países adelantados del Pacífico.

De acuerdo con el mismo método de evaluación, las exportaciones del Japón se incrementarían en 1.740 millones, lo que equivale al 20,6 % de sus exportaciones totales, y su balanza comercial con el área mejoraría en 1.310 millones de dólares, basados en las cifras comerciales de 1965. Pero se me ocurre que esa estimación es inexacta porque está basada en un pensamiento proteccionista o mercantilista —que el incremento de las exportaciones es ganancia, mientras el incremento de las importaciones es pérdida. El beneficio de la liberalización del comercio interno del área debe ser pesado desde el punto de vista de cómo podemos importar bienes en grandes cantidades a precios razonables, y de cómo y cuánto ayudará eso a bajar los precios domésticos y a mejorar el bienestar nacional —un punto de vista, en otras palabras, que considera a las importaciones como una auténtica ganancia. Los desequilibrios en las balanzas comerciales de varios países, que podrían resultar de la completa liberalización del comercio interno del área, podrían ser ajustados mediante un realineamiento de los tipos de cambio.

Las negociaciones para la reducción de tarifas en orden a la obtención de concesiones recíprocas equitativas fueron conducidas al estilo mercantilista, basado en el concepto de que el aumento de exportaciones es ganancia mientras que el aumento de importaciones es pérdida. Las negociaciones de la Rueda Kennedy terminaron en contradicción con su intención original. Las negociaciones encaminadas a la liberalización del comercio tienen, de este modo, retrocesos que disminuyen sus resultados, puesto que la reciprocidad de concesiones tiene un límite fijado de antemano. En contraste con esto, un área de libre comercio sólo podría realizarse con naciones imbuidas en la idea de que es necesario remover las barreras comerciales, tarifarias y no tarifarias, porque el establecimiento de semejante área ayuda a eliminar la desproporción en la asignación de los recursos, a asegurar la óptima utilización de los mismos y a elevar el nivel de la economía y el bienestar nacionales. Por consiguiente, una vez establecida el área de libre comercio, no importa si son mayores las exportaciones o las importaciones, las ganancias o las pérdidas según el modo de pensar mercantilista. Si todos los países participantes liberalizan completamente su comercio, pueden expandirlo y también gozar de las ventajas de un comercio recíproco expandido. Sin cambiar este modo de pensar, una completa liberalización del comercio es imposible. Es, sin embargo, muy difícil establecer, de pronto, semejante área de libre comercio en el mundo. Primero, las áreas de libre comercio deberían ser formadas por grupos

de varios países preparados para unirse y que estén en estrecha relación entre sí.

Si lo dicho se basa solamente en cálculos económicos de ganancias y pérdidas, no será posible la realización de un ALICOP ni nada semejante. La formación de la CEE fue inspirada por un motivo político, encaminado a establecer un tercer "gigante" que no se viese amenazado desde ambos lados por los EE.UU. y la URSS. Si se ha de formar un ALICOP, el impacto de acontecimientos exteriores, como la emergencia de un Eurobloc ampliado, podría muy bien ser el catalizador.

No es necesario decir que la formación de un ALICOP acarrearía un comercio expandido, resultante de la supresión de los gravámenes, tal como ha sido expuesto anteriormente. Pero eso no es todo. Su meta debería ser un comercio más grande, más amplio y más dinámico. Las reducciones de tarifas serían sólo el comienzo. Tómense, por ejemplo, en cuenta los recursos naturales y los mercados de la vasta área del Pacífico. La agricultura, las industrias extractivas, y las diversas industrias procesadoras podrían ser localizadas en lugares convenientes y reubicadas en la escala y tamaño más adecuadas al desarrollo y eficiencia en esta área como totalidad. El desarrollo de cada país en el área podría ser promovido notablemente por la realización de una más óptima especialización y escala, mediante la ampliación del tamaño de cada unidad productiva. Las transferencias de capital, tecnología, habilidad y conocimientos administrativos podrían ser alentadas especialmente mediante inversiones directas más activas, que ocasionen incrementos de la productividad en varios lugares.

La formación de un ALICOP, o de alternativas similares para la cooperación económica entre los cinco países del Pacífico, es deseable para el Japón por otro motivo. Las medidas colectivas por parte de los países del Pacífico son especialmente recomendables para ayudar al desarrollo económico y al crecimiento comercial de los países vecinos en desarrollo. El Japón no puede desatender los intereses de los países en vías de desarrollo especialmente en el Sud y el Sudeste de Asia, y lo mismo podría decirse de los Estados Unidos con respecto a América Latina.

Si los cinco países del Pacífico debieran establecer un ALICOP, tendrían que recibir como miembros asociados a aquellos países de Asia y Latinoamérica que desearan unirse. Las cinco naciones podrían proveer tarifas preferenciales del ALICOP a favor de los países en desarrollo. Además, los cinco deberían ayudar en una escala mayor al fomento de ajustes estructurales dentro de sus propias economías para abrir mercados más amplios para las exportaciones de los países en desarrollo. Medidas políticas concertadas entre los cinco países

del Pacífico serían en consecuencia de la mayor necesidad para este propósito. El surgimiento de China en la sociedad económica internacional tendrá un profundo impacto. Si China desea participar en el ALICOP como miembro asociado, debería ser bienvenida. Si no, las cinco naciones adelantadas del Pacífico deberían acercarse con una actitud común. Un hecho que asimismo no debería ser ignorado es que la URSS está muy interesada con la integración económica del Pacífico en relación con el desarrollo de Siberia.

UNA INTEGRACIÓN ECONÓMICA PACÍFICA DE OCCIDENTE

La economía mundial, en estado de confusión desde el anuncio, el 15 de agosto de 1971, de la nueva política económica de la administración de Nixon, ha logrado con gran dificultad alcanzar un realineamiento multilateral de tipos de cambio. Podría decirse que la importante revaluación de las principales monedas europeas contra el dólar norteamericano (por ejemplo, el marco alemán un 13,57 %; la libra y el franco, un 8,57 %; y la lira italiana un 7,48 %) ha sido un éxito para los EE.UU. Como resultado de esto, el Japón se vio obligado a revaluar el yen en un margen aún mayor (16,88 %). El realineamiento multilateral, sin embargo, es sólo un primer paso hacia la tarea básica de establecer un nuevo orden económico mundial encarando una reforma del sistema monetario internacional, la eliminación de las barreras comerciales tarifarias y no tarifarias, el ajuste de las estructuras industriales y la reestructuración de la especialización internacional.

El realineamiento multilateral de los tipos de cambio debería mejorar la posición de los EE.UU. en lo que a pagos internacionales se refiere, y revitalizar su economía. Existe, sin embargo, mucha duda sobre esto. Hay una posibilidad de que la presión del desempleo y la inflación fortalezcan, en vez de debilitar, la tendencia al proteccionismo comercial. Esto llevaría a los Estados Unidos a una difícil posición en lo que se refiere a tomar el liderazgo en el establecimiento de un nuevo ordenamiento de la economía mundial. De aquí que se tema que la economía mundial en la década de 1970 continúe sufriendo inestabilidad.

El problema de cómo tratar con el Eurobloc, y el proteccionismo de los EE.UU. y Europa, sigue así siendo el principal³. Canadá, Japón, Australia, Nueva Zelandia y los países asiáticos y latinoame-

³Harald B. Malmgreen, "Trade Liberalization and the Economic Development of the Pacific Basin: The Need for Cooperation", informe presentado a la Cuarta Conferencia de Desarrollo y el Comercio del Pacífico, Ottawa, Octubre 7-10, 1971.

ricanos en desarrollo de la Cuenca del Pacífico son quienes se enfrentan con la dificultad de verse quizás rodeados por los EE.UU. y Europa, y encontrar sus mercados reducidos. Son ellos los que sufren más por la nueva política económica de Nixon. Deberían desarrollar un interés común. Deberían buscar medios que les dieran una sensación de seguridad en el incierto ambiente mundial.

Por supuesto, es preferible que un ALICOP incluya a los EE. UU. como miembro. Sin embargo, lo más posible es que los Estados Unidos permanezcan apartados del ALICOP propuesto y del Euro-bloc durante un cierto tiempo. En este caso, es adecuado pensar en la formación de un ALICOP en el que participarían los cuatro países de Japón, Australia, Nueva Zelandia y Canadá. En orden a enfrentar el proteccionismo del Eurobloc y los Estados Unidos, y para hacerlos virar hacia la dirección del libre comercio, un grupo de negociaciones compuesto por los cuatro es indispensable. Al mismo tiempo, el núcleo del ALICOP debería desarrollar y mantener una estructura que pudiera soportar a los EE.UU. y simultáneamente hacer su participación en el ALICOP indispensable y atractiva.

Han habido varios puntos de vista que abogan en favor de la propuesta de un área de libre comercio japonesa-australiana-neozelandesa, o de una integración económica del Pacífico⁴. Desde la entrada en vigor del Acuerdo de Libre Comercio, en enero de 1966, entre Australia y Nueva Zelandia, los dos países han hecho esfuerzos para promover la integración económica, pero las dificultades surgidas de la falta de factores fundamentales complementarios y el pequeño tamaño de ambas economías ha impedido su realización. Se espera que la más estrecha unión con una amplia economía complementaria, como la japonesa, haría a la integración del Pacífico más exitosa y fructuosa. Así se ha explorado qué ganancias podrían lograrse con la liberalización del comercio y la factibilidad de una integración sectorial en industrias clave como las de automóviles, hierro y acero, metales no ferruginos (especialmente aluminio) y la carne y productos diarios. Recientemente, un economista cana-

⁴I. A. McDougall, "Prospects of the Economic Integration of Japan, Australia and New Zealand", en Kiyoshi Kojima, ed., *Pacific Trade and Development*, Japan Economic Research Center, Tokyo, 1968.

Harry G. Johnson, "A new World Trade Policy in the Post-Kennedy Round Era", en Kojima, *ibid.* (Reimpreso en *Economic Record*, Junio de 1968).

Peter Ddrysdale, "Japan, Australia, New Zealand: The Prospect for Western Pacific Economic Integration", en Kojima, ed., *Pacific Trade and Development II*, Japan Economic Research Center, Tokyo, 1969.

I. A. McDougall, "JANFTA and Asian Developing Countries: Sectoral Analysis", en Kojima, *ibid.*

diense recomendó un arreglo de libre comercio entre Japón y Canadá por una razón similar.⁵

La formación de un área de libre comercio, o la alternativa de una cooperación económica más estrecha entre Australia, Nueva Zelanda, Japón y el Canadá es importante. Aceleraría el crecimiento económico, basado en la naturaleza altamente complementaria de las cuatro economías, y fortalecería su capacidad para exportar a terceros países fuera del área, especialmente a mercados norteamericanos y europeos. Sería asimismo útil para las cuatro economías el desarrollar un bloque de negociaciones para obtener concesiones en un frente más amplio de parte de los EE.UU. y la Comunidad Europea ampliada. Un área de libre comercio entre los cuatro países se justifica y es necesaria como medio de preparar una posición favorable para permitirles unirse, o para proveer un incentivo a la formación de un ALICOP o aun de un área de libre comercio más amplia entre casi todas las naciones industriales.⁶

En conclusión, debe notarse que los países de la Cuenca del Pacífico tienen sus propias razones para promover la integración mediante el establecimiento de un ALICOP o la alternativa de una más estrecha cooperación económica. Sus intereses fundamentales difieren ampliamente de los europeos. La región de la Cuenca del Pacífico tiene un gigantesco potencial para el desarrollo y el crecimiento comercial que debería ser cultivado mediante esfuerzos coordinados. Los países pertenecientes a esta región han reconocido ya las metas comunes de promoción del crecimiento de un comercio más libre entre los cinco países adelantados del Pacífico, del comercio entre esos países adelantados y los países vecinos menos desarrollados, y de la ayuda a los países subdesarrollados. La solidaridad regional en las medidas para sostener al dólar de modo que el potencial económico norteamericano pueda ejercer un papel más positivo es requerida con urgencia. La solidaridad en los objetivos políticos y militares podría ser desarrollada también, posteriormente.

Si el establecimiento de un ALICOP parece ser prematuro, entonces, en ese caso, la sugerencia de consultas bilaterales gobierno-a-gobierno y de negociaciones en el marco de una Organización para el Comercio, la Ayuda y el Desarrollo en el Pacífico parecería sensata. Una OCPAD podría desarrollarse sobre líneas similares a los de la OECD; es decir, no como una agencia reguladora, sino como un foro donde las consultas gobierno-a-gobierno pueden desarrollarse. Pese a

⁵B. W. Wilkinson, "Economic Co-operation in the Pacific: A Canadian Approach", informe presentado a la Conferencia del Pacífico, Santiago, Chile, 27 de Septiembre a 3 de Octubre de 1970.

⁶Kiyoshi Kojima, *Japan and a Pacific Free Trade Area*, Macmillan, Londres, 1971, p. 169.

que ésta es en realidad la función de la OECD, para Japón, Australia, los EE.UU. y Canadá (las cuatro potencias que han quedado fuera de la OECD cuyos miembros están limitados a 23) habría considerables ventajas en tener una organización regional en menor escala para tratar los problemas de naturaleza más regional⁷. Igualmente deseable sería establecer un Comité de Política del Pacífico para estudiar y promover medios prácticos para lograr esos objetivos.⁸

No es fácil conseguir una solidaridad entre los cinco países adelantados del Pacífico, pese a que ha habido recientemente mucho progreso en especial entre Japón y Australia. No se ha hecho aún un estudio completo de cómo invitar a los países en desarrollo de Asia y América Latina a tomar parte en un ALICOP ampliado. Podrían unirse a ella como miembros asociados a los cuales los países miembros titulares ya bien desarrollados podrían proveer unilateralmente el comercio libre, ayuda e inversión de capitales. Los países en desarrollo del Asia podrían unirse al ALICOP integrándose en dos grupos: uno consistiría en las Filipinas, Indonesia, Singapur, Malasia y Tailandia, y podría más tarde cubrir también Vietnam, Laos y Camboya; el otro el grupo del este asiático consistente en Corea del Norte y del Sur, Taiwan, y Hong-Kong. Los dos grupos tienen una base racial y cultural distinta, y uno está más dotado de recursos naturales mientras el otro ha logrado un mayor desarrollo industrial. Estas dos integraciones entre países asiáticos en desarrollo son deseables y necesarias para promover su propio desarrollo económico en un mercado más amplio en orden a la obtención de un mayor poder de negociación con respecto a los países adelantados del Pacífico y China.

Los intereses de los países latinoamericanos pueden sufrir seriamente debido a la aparición de una Comunidad Europea ampliada, y deberán mirar hacia una relación económica más estrecha con los países de la Cuenca del Pacífico. Particularmente los dos gigantes, México y Brasil, y el grupo andino están muy interesados en el crecimiento del comercio con Japón, y el aumento de las inversiones. Tal inclinación se ha demostrado por el gran éxito obtenido por la Conferencia del Pacífico que tuvo lugar en Viña del Mar en octubre de 1970⁹. De todas maneras, puede ser una cuestión crucial

⁷J. G. Crawford y G. H. Board, "Japan's Trade Policy and Trade in Temperate Zone Agricultural Products", informe presentado a la Cuarta Conferencia del Desarrollo y el Comercio del Pacífico, Ottawa, 7-10 de Octubre de 1971, p. 55.

⁸Comunicado de la Cuarta Conferencia del Desarrollo y el Comercio del Pacífico, Ottawa, 10 de octubre de 1971.

⁹Ver Claudio Véliz, "A Pacific Gambit for Latin America", *The Pacific Community*, 1972.

para América Latina la de si el ALICOP se establecerá con o sin los Estados Unidos. Los países latinoamericanos deben ser realistas y buscar su desarrollo en la integración económica y la cooperación en el área del Pacífico.

AUSTRALIA Y EL PACIFICO

Bruce Grant

Estudios Internacionales. N° 17. Enero-Marzo de 1972

Los dilemas que tradicionalmente ha enfrentado la política exterior de Australia en Asia y el Pacífico, son planteados con precisión en este estudio, que analiza las alternativas del continente australiano particularmente desde el punto de vista de las necesidades de su defensa. El problema defensivo ha sido siempre causa de preocupación para ese país, dotado de enormes espacios vacíos, riquezas naturales y pequeña población, frente a un continente congestionado, sobrepoblado y en constante crisis política y económica.

Desde que Inglaterra retirara su poderío militar de Asia y los Estados Unidos cambiaran de estrategia después de Vietnam, Australia se ha visto en una difícil posición pues debe convivir con un continente a quien siente hostil. El acercamiento hacia Asia ha venido progresando de manera sostenida. Si bien el autor postula que para ello es necesario previamente acreditar una política en el Pacífico, este último aspecto todavía se muestra elusivo en la política exterior australiana. Las alternativas que este estudio plantea continúan siendo reales hoy día.

Bruce Grant

Australia y el Pacífico

BRUCE GRANT, escritor y periodista australiano, fue profesor de Ciencias Políticas en la Universidad de Melbourne. Ha publicado numerosas obras de ficción y políticas. Sus artículos han aparecido en diversas revistas como *Foreign Affairs* y *Pacific Community*. Entre sus obras más importantes se cuenta el libro *Indonesia*, publicado por la Universidad de Melbourne y posteriormente por Penguin, que ganó el principal premio australiano de literatura en 1964. El señor GRANT es colaborador regular del diario *Washington Post* y está próximo a publicar un nuevo libro sobre política exterior australiana.

Algunos escritores japoneses han comenzado a utilizar la expresión "defensa defensiva", presumiblemente para diferenciarla de lo que en ese país ha sido descrito comúnmente como "defensa ofensiva", refiriéndose a sus fuerzas militares y su posible papel regional. Los australianos están entregados a un debate comparable, que se expresa en la controversia entre aquellos que mantienen las ventajas de una "defensa adelantada" y quienes sostienen la tesis de una "defensa continental" o "fortificada" (*fortress Australia*). El significado de este debate y sus relaciones con las actitudes de los australianos hacia el ámbito exterior podrán ser juzgados al examinar sus implicancias frente a la posición tradicional de esta nación frente a los problemas de su seguridad militar y política.

Australia ha llegado a la edad adulta como nación doscientos años después de la primera ocupación territorial británica; más de un siglo desde que las colonias originales se convirtieran en estados separados y autónomos, y setenta años después de que la nación fuera fundada bajo un régimen de protección benigna por parte de la potencia metropolitana. De aquí que aun cuando la lucha por la supervivencia física ha sido evidentemente ardua en Australia, nunca ha habido una lucha política similar contra Gran Bretaña. Las motivaciones antibritánicas que se encuentran sin dificultad en el cauce cultural nacionalista australiano, aunque persistentes, nunca han logrado adquirir validez política. En verdad, los australianos son hartamente diferentes de los británicos en sus modales y estilo, pero han conservado hasta época muy reciente un gran afecto y admiración por las cosas británicas.

Esto estaba basado en una emoción muy simple: al temor de que si ellos, los australianos, no se hacían de alguna manera indispensables a los británicos, podrían ser abandonados a su propia suerte en una parte distante y hostil del mundo.

Por lo mismo, Australia apoyó abiertamente a Gran Bretaña en sus conflictos en todo el mundo durante la mejor parte de un siglo: en el Sudán, en la guerra de los Boers, en las dos guerras mundiales, en Malaya y después en Malasia. Detrás del mismo objetivo, leal a su protector, Australia ha intervenido también junto a los Estados Unidos en Corea y en Vietnam.

Esta política de apoyo al brazo y al espíritu del protector no era una política insincera ni desatinada; era realista. En verdad los británicos protegieron a los australianos hasta la Segunda Guerra Mundial y los ayudaron a obtener uno de los más altos niveles de vida material del mundo. En el mismo sentido fue realista buscar la ayuda de Estados Unidos contra los japoneses en la Segunda Guerra Mundial y su protección generalizada en el inestable período de posguerra, cuando las potencias europeas se estaban retirando del Sudeste Asiático. Los británicos no eran más lo suficientemente poderosos; las colonias europeas en Asia no sobrevivirían; el nacionalismo asiático era un factor desconocido; en cambio, los Estados Unidos, la nación más poderosa del mundo y un aliado en tiempo de guerra, estaba a mano.

Además —y lo más importante para los australianos— los Estados Unidos tenían lo que el Primer Ministro Gorton llamó “el mismo enfoque respecto a la vida” de nosotros los australianos. Esta similitud mental con el protector tiene una atracción casi mística para muchos australianos. Incluye, además de la democracia, todas esas cosas que no son mencionadas habitualmente en los discursos internacionales: raza, capitalismo y cristianismo. Esto significaría para los australianos que la influencia del protector, que no puede ser evitada, es algo benigno.

Probablemente, el factor que más pesa en las actitudes tradicionales australianas hacia el Asia, es la raza. Es imposible —por lo menos es imposible para un australiano— imaginar a los australianos aceptando protección de una nación poderosa que no tuviera el “mismo enfoque respecto a la vida”. El único candidato posible, si los Estados Unidos decayeran, es la Unión Soviética. El año 1969, durante la campaña electoral parlamentaria, el Gobierno publicó una declaración en la que sugería de una manera muy indirecta que la Unión Soviética podría quizás ofrecer algo constructivo para la estabilidad del Sudeste Asiático. La reacción de la oposición —de derecha y de izquierda— fue notable. Se dijo que las políticas extranjera y de defensa del gobierno estaban en tal confusión, a

causa de los reveses de los estadounidenses en Vietnam y la debilitada presencia de Gran Bretaña al "este de Suez", que se estaba inclinando a pedir protección a la Unión Soviética. El Gobierno tuvo que desdecirse, declarando su impercedera oposición al comunismo y sus reticencias de los motivos que guían a la diplomacia soviética. Mucho de lo que se convirtió en un incidente pasajero y jocoso, se debió sin duda a la atmósfera de la campaña electoral, pero aclaró la común creencia australiana de que el país debe tener una nación protectora.

Esta idea de un protector para la defensa y para la política exterior de Australia, explica la defensa inadecuada y la combinación resultante de complacencia y agitado sentido de peligro y crisis; ayuda a explicar también por qué el debate sobre la "defensa adelantada" se ha convertido en la piedra de toque del pensamiento australiano sobre sus responsabilidades y oportunidades en Asia y en el Pacífico en la década de 1970. Porque la "defensa adelantada" era un perfeccionamiento y una consolidación en el Sudeste Asiático de la política expedicionaria que Australia había llevado hasta la Segunda Guerra Mundial. Incapaz de defenderse por sí misma contra el tipo de agresión que habían lanzado los japoneses, el núcleo central de la política de Australia fue mantener a los británicos y a los norteamericanos comprometidos en el Sudeste Asiático, con fuerzas interpuestas entre el continente australiano y cualquier "amenaza del Norte". El perímetro de la defensa de Australia, en Malasia y Singapur (con los británicos) y en Tailandia, y Vietnam del Sur (con los estadounidenses) sólo podía ser mantenido con la ayuda de aquellos que llegaron a ser conocidos, en la refulgente frase del Primer Ministro Menzies, como "nuestros grandes y poderosos amigos".

Cuando en 1968 el gobierno laborista británico decidió retirar sus fuerzas de Malasia-Singapur después de 1971 y los norteamericanos invirtieron su política en Vietnam, el concepto de "defensa adelantada" se hizo añicos. Los australianos reconocieron que no podían mantener ese perímetro defensivo con sus fuerzas propias, que no estaban preparados para proponer una especie de "doctrina Monroe" para el Sudeste Asiático y que la idea de estar involucrados en los asuntos del Sudeste Asiático, que había sido un artículo de fe durante veinte años, necesitaba ser reexaminada. Este examen está aún realizándose. Uno de los azares que hay que correr al escribir sobre la defensa y la política extranjera de Australia en este momento, si uno se da cuenta que Australia, como poder ascendente en el Sudeste Asiático, tiene derecho a decir más de algo en lo que ocurre en la región en cuanto a su seguridad, es que no

hay certeza en este momento cómo Australia podrá ejercer ese derecho.

El debate de 1968 llegó a su cúspide en febrero de 1969, cuando el gobierno anunció su intención de mantener fuerzas australianas en Malasia-Singapur después que los británicos se retiraran en 1971. Fue una decisión histórica, porque significaba que Australia intentaba mantener fuerzas en el Sudeste Asiático sin la protección de amigos grandes y poderosos. Después de la decisión, sin embargo, la resolución fue sacudida por motines raciales en Malasia, en mayo de 1969, y por el anuncio del Presidente Nixon, al mes siguiente, sobre los principios de la política norteamericana en Asia que han sido llamados la "Doctrina de Guam". Los motines raciales hicieron temer a Australia que sus tropas podrían verse envueltas en una guerra civil (y comunal) en Malasia. La Doctrina de Guam, al dar importancia a la necesidad de "autoconfianza" y particularmente al establecer la renuncia norteamericana a comprometer sus fuerzas de combate contra la insurgencia, revivió en los australianos el temor de que ellos se verían en apuros en Malasia-Singapur, donde estarían comprometidos a luchar contra la insurgencia.

En las elecciones parlamentarias de octubre de 1969, sobre la base de un programa de retiro unilateral de Vietnam, el no envío de fuerzas terrestres a Malasia-Singapur (y sólo una insinuación de promesa de ayuda aérea y naval), y la abolición de la conscripción militar, el Partido Laborista obtuvo un inesperado buen resultado, redujo la mayoría del gobierno, en un Parlamento de 125 representantes, de 38 a 7 asientos y produjo una revitalización del sentimiento liberal izquierdista que podría incluso llevar al poder a los laboristas en las próximas elecciones de 1972.

En estas circunstancias, parece que ningún partido tratará de capitalizar una política de participación en los asuntos del Sudeste Asiático, cosa que ahora aparece como una política agotada. Los dos partidos mayoritarios están divididos respecto a las políticas exterior y de defensa. Las filas del gobierno conservador incluyen a algunos que favorecen el repliegue de las fuerzas australianas desde el Sudeste Asiático hacia un continente "fortaleza" protegido por una fuerza nuclear australiana. La oposición laborista, que ha estado fuera del poder desde 1949 y tiende a ser ideológica respecto de la política exterior y de defensa también ha adoptado la idea de la defensa "continental", pero algunos de sus líderes más pragmáticos favorecen una especie de sistema de defensa "regional", al cual Australia podría contribuir junto con Indonesia, Malasia y Singapur, con equipo, asesoría técnica, intercambio de información, entre-

namiento y maniobras conjuntas, pero no con el envío al extranjero de fuerzas australianas.

Antes era posible caracterizar las posiciones políticas australianas usando como elementos comprobatorios la "política de defensa adelantada" (PDA) y a la "política de la Australia Blanca" (PBA). Si usted era partidario tanto de la PDA como de la PBA usted era conservador, anticomunista y nacionalista. Si lo era de la PDA y estaba en contra de la PBA, quería decir que usted era liberal, anticomunista e internacionalista. Estar en contra de la PDA y en favor de la PBA hacía de usted un izquierdista, nacionalista y aislacionista. Si estaba en contra de la PDA y de la PBA era usted un liberal, internacionalista y, probablemente, un pacifista. Mientras el segundo grupo tuvo la ventaja sobre el primero en la sucesión de gobiernos conservadores después de 1949 y, por tanto, la intervención en Asia condujo a la correspondiente liberalización de la restricción en la inmigración, el tercer grupo tiene la ventaja sobre el cuarto en la política laborista y, por tanto, si hay un cambio de gobierno en 1972 y un retiro de las fuerzas militares australianas de Asia, no habría una ulterior liberalización en la inmigración. En una palabra, si la inmigración es tomada como un test crítico de la capacidad de Australia para ponerse de acuerdo con su geografía, un gobierno laborista será incapaz de hacer historia, por lo menos en este sentido.

Al mismo tiempo que las políticas externas de Australia fueron sometidas a un examen crítico, el público australiano fue adquiriendo la noción de que la "calidad de la vida" en Australia se estaba deteriorando. A corto plazo —por lo menos en lo que concierne a beneficios como servicios sociales, educación, conservación y lucha contra la contaminación— la atención del público debe pasar de la percepción de amenazas externas y la necesidad de políticas de seguridad a la percepción de desigualdades internas, injusticia e incompetencia y a la necesidad de una legislación interna imaginativa y costosa como un correctivo.

Los australianos se preocupan ahora más de la desigualdad entre sus propios ricos y pobres que de la brecha entre naciones ricas y pobres. Se preocupan más de la represión en su propio país que de la represión en los países comunistas. Es más fácil atraer la atención de las masas con planes para conservar los recursos naturales y detener la contaminación ambiental que con planes para una defensa más poderosa o para iniciativas en política exterior. Sin duda esta vuelta a sus problemas internos podría detenerse dramáticamente si hubiera una nueva y notoria amenaza a Australia. Pero mientras más australianos vuelven las espaldas a las complejidades de Asia, más fácil es no darse cuenta de posibles amenazas. Hace

diez años, la caída de una aldea de Laos en manos de las fuerzas comunistas aparecía a las masas australianas como una parte de un proceso que, si no era detenido, podría alcanzar hasta sus mismas playas. Hoy día, las masas se han hecho más críticas y escépticas sobre la penetración “descendente” del comunismo en el Sudeste Asiático; la teoría del dominó y la necesidad de contener a la China comunista y otras consideraciones estratégicas de la guerra fría. Hay mayor interés entre la mayoría de los australianos y ciertamente en los círculos comerciales, por la penetración económica en el Sudeste Asiático y en Australia de una nación amiga, Japón, que en los potenciales subversivos, o agresivos, por parte de cualquiera de los presuntos adversarios como China y la Unión Soviética.

En ausencia de otro conflicto como el de Vietnam, que hizo de la seguridad exterior la cuestión palpitante en la elección de 1966, u otra confrontación del tipo de la de Indonesia, que provocó la amenaza de guerra en la elección de 1963, la próxima elección en Australia va a ser, presumiblemente, referida fundamentalmente a cuestiones domésticas. Una de estas cuestiones puede ser la de la mantención de la ley y el orden internos, en relación al movimiento de protesta que ha surgido en oposición a la guerra de Vietnam. Esto podría ayudar al gobierno, pero sin aliados listos para actuar concertadamente en el Sudeste Asiático, el triunfo de un gobierno conservador en Australia en 1972 no volverá a dar a la política exterior y de defensa un papel principal en la política australianas, como ocurrió durante la guerra fría. En realidad, al tener que apoyarse en el problemático futuro de una política exterior “adelantada”, los conservadores pueden verse obligados a ser más restrictivos en las iniciativas de su política exterior que el Partido Laborista, que tiene una tradición universalista y humanitaria.

La victoria de los “torios” en las elecciones británicas de 1970 ha influido en la confianza con que Australia se proyecta en el Sudeste Asiático. Los riesgos para Australia no son tan grandes si los británicos, independientemente de la cantidad de sus fuerzas están dispuestos a mantener una “presencia militar” en Malasia-Singapur. Pero esta influencia es más psicológica y temporal que política y permanente. Los británicos, los australianos y los neozelandeses no están concertando un compromiso que signifique mantener una fuerza decisiva en el desarrollo del equilibrio del poder en Asia. Este equilibrio será finalmente establecido por los Estados Unidos, la Unión Soviética, China y Japón aun cuando, tarde o temprano, requerirá una respuesta de Australia y sus aliados. Una presencia reducida de Gran Bretaña en Malasia-Singapur sería importante para dar a Australia —y a Malasia-Singapur— tiempo para preparar

una política más decidida. Podría dar también a los Estados Unidos tiempo y confianza para desentenderse del Sudeste Asiático sin poner de relieve un viraje hacia un aislacionismo total. Pero los cambios que ya están ocurriendo en esa región son sustanciales y el esfuerzo que Gran Bretaña puede hacer, aun si el Gobierno de Mr. Heath puede realizar lo que se ha dicho que hará en Singapur-Malasia, difícilmente harán una impresión duradera en ellos. Esto será especialmente el caso ahora que Gran Bretaña se ha incorporado al Mercado Común Europeo.

Para resumir: la ecuación lealtad-protección ha cesado de tener vigencia para Australia como factor para su política de seguridad en el Sudeste Asiático. No hay ningún sustituto preparado. Se puede ver que Australia ha sido arrastrada a una "defensa adelantada", a la preocupación por la estabilidad y seguridad del Sudeste Asiático, por una necesidad profundamente sentida de protección de un contorno extraño que se presume hostil. La única manera que esta posición adelantada puede ser preservada por Australia sola es, presentándola públicamente, no como una respuesta a una amenaza, sino como una oportunidad para jugar un papel nacional en un ámbito regional, y esto, antes de que la apreciación de la opinión pública australiana valore la capacidad nacional para jugar tal papel.

La dependencia es una estrategia conservadora. No es, por lo tanto, sorprendente que gobiernos conservadores hayan estado en el poder en Australia desde 1949, y que a ninguna directiva de estos gobiernos se le haya ocurrido que Australia podría tratar de poseer una voz independiente en los asuntos internacionales. Durante los últimos veinte años, la finalidad de la política exterior ha sido buscar aliados poderosos y el interés particular de Australia ha estado subordinado a los intereses generales de esos aliados. Para realizar esto con alguna consistencia, ha sido necesario para los gobiernos australianos aunar a un alto nivel de generalización los intereses comunes de Australia y sus protectores. Al dejar establecido que tenemos tanto en común, no había necesidad ni lugar en Australia para criterios independientes. El criterio sustancial se establecía en Londres y Washington. Algunas veces podíamos contribuir con argucias, correcciones o sugerencias, pero privadamente, no en público. La política exterior australiana ha llegado a ser así fundamentalmente una cuestión de consultas; el más importante objetivo de nuestra diplomacia, el que la consulta se efectúa antes y no después de que se adopten las decisiones. Estábamos en los corredores del poder, pero no para plantear cuáles eran los intereses australianos, sino para escuchar de nuestros poderosos aliados cuáles eran los intereses comunes de la alianza.

Se han tomado iniciativas periféricas. Gracias a una diestra diplomacia personal, Australia mantuvo estrechos contactos con Camboya y Sihanouk a pesar de nuestras igualmente estrechas relaciones con Saigón y Washington. A pesar de poderosas presiones y la irritación popular en Australia con la política del gobierno de Sukarno, Camberra logró conservar buenas relaciones con Jakarta durante la confrontación con Malasia, aun cuando fuerzas australianas estuvieran en ese tiempo en las fronteras de Malasia preparadas para resistir a los indonesios. Australia ha logrado también una "relación especial" con Malasia y Singapur.

No quiero sugerir que tales logros sean despreciables, pero creo que se han conseguido a pesar de las tendencias de la política australiana. Sea como fuere, algunas personas inteligentes y perspicaces del Departamento de Asuntos Exteriores, o críticos en universidades, periódicos u otras instituciones, lograron promover con esfuerzo, al mismo tiempo, una actitud australiana independiente hacia el Sudeste Asiático a pesar de, y no a causa de, la política dominante.

Quizás también por falta de una dirección política, el concepto de una política exterior nacionalista es algo que un australiano no comprende de inmediato. En primer lugar, la idea de nación no es fuerte. Los australianos tienen un fuerte sentido de arraigo a su tierra y un creciente sentido de comunidad humana, pero no un sentido de nación. De hecho, para muchos australianos no está claro cuándo comenzó la nación. Algunos piensan que fue el día que los británicos fundaron el establecimiento penal en Australia; otros piensan que fue cuando se formó el *Commonwealth* a partir de los estados coloniales anteriores; otros más que fue aquel día en una playa en Gallipoli durante la Primera Guerra Mundial, cuando Australia experimentó su primer encuentro armado mayor que, aunque un fracaso, fue un fracaso glorioso considerado como el origen del sentido de nacionalidad australiana. Hay todavía otros que creen que Australia peleó para nacer como nación en Ballarat, en 1854, cuando los mineros del oro se rebelaron contra la autoridad y levantaron un bandera, poniendo la Cruz del Sur contra un fondo de azul cielo, durante el incidente de Eureka Stockade. Pero la mayoría de los australianos parecen indiferentes a esta búsqueda de un alma nacional. A pesar del crecimiento de Australia y su evidente capacidad como una nación que interviene en los asuntos internacionales, tienden a ser pasivos considerando que Australia es más un objeto que un sujeto de la política internacional.

Además, el concepto de un papel activo no es familiar a los australianos. Este requiere una acción coherente, una posición pre-

decible e identificable respecto de los problemas del mundo. Requiere también que quienes atribuyan ese papel sean otras naciones. Los australianos tienen dudas de cómo los ven otros pueblos, especialmente sus vecinos. Los australianos no tienen ese deseo irracional de construir una gran nación, que es el que empuja a un pueblo hasta los límites de la naturaleza humana. Sus aspiraciones son generalmente pragmáticas, no son apasionadas excepto respecto a la supervivencia. Tampoco tienen la competencia y experiencia político-diplomática que permitiría realizar aquellas iniciativas útiles aun cuando modestas que pueden hacer de una nación pequeña un poder significativo en el ámbito de las relaciones internacionales.

A esta lista de aspectos aparentemente deplorables hay que agregar sin embargo, que un creciente número de intelectuales están entusiasmados con la perspectiva de una Australia que escapa del paraguas del protector y participa en un sofisticado juego de intereses nacionales entre los poderes rivales de Asia, especialmente del Sudeste Asiático. Uno de los argumentos más convincentes para la existencia de fuerzas en Malasia-Singapur es que podrían habilitar a Australia, con una presencia militar simbólica, para ejercer una influencia política en la región.

Esta es quizás la forma más sofisticada de nacionalismo que se haya desarrollado hasta aquí en Australia y no constituye de ningún modo una reversión a valores provinciales y rurales. Sus partidarios son el producto de la opulencia; creen más en una cultura mundial que en un nacionalismo australiano o en una identidad regional. Pero ellos están haciendo de la participación australiana en los asuntos del Sudeste Asiático, la llave para la reaparición de un sentido de dignidad y confianza en la nación australiana ya que se alega que sólo tomando para sí la tarea de la responsabilidad nacional en el Sudeste Asiático, puede Australia desarrollarse como una nación. Quizás esto tenga algo de romántico. No es fácil, con la sombra del Vietnam, hacer que la mayoría de los australianos —y esto incluye a los partidos políticos— vean en el desafío que hay para Australia en el Sudeste Asiático algo positivo en vez de algo sombrío y aterrador. La duda y la incertidumbre que he descrito pueden revelar a un extraño los síntomas de una nación en crisis y esto puede ser verdad. Me doy cuenta, sin embargo, que Australia nunca va a permitir ser inmovilizada por alternativas apocalípticas. Una crisis es también una encrucijada. A causa del desarrollo económico de Australia y de sus intereses globales como una nación comerciante de importancia acrecentados por la distensión de la camisa de fuerza de la política de la Guerra Fría, parece improbable que la nación pueda resistir indefinidamente la invitación a definir sus

intereses y a movilizar el apoyo popular para la política exterior y de defensa que promueven esos intereses.

Asumiendo que el examen introspectivo de los australianos tendrá que llevar a una definición y que a esta seguiría eventualmente una retractación de algunos compromisos vigentes, ¿dónde buscarán los australianos la oportunidad para expresar un creciente sentido de independencia? Las tres zonas que desafían a la política australiana son el Océano Índico, el Sudeste Asiático y la zona del Pacífico.

Últimamente el Océano Índico ha provocado una gran atención desde un punto de vista político en Australia a causa de la disminución del poderío naval británico, de la presión de la Unión Soviética en el Mediterráneo y el Medio Oriente tanto como de su influencia en el subcontinente indico y su creciente interés naval en el Océano Índico mismo. El problema de todos los esquemas propuestos para un papel de Australia en el Océano Índico es que requieren una especie de ligazón con Sudáfrica. Hay una corriente de opinión en Australia con influencia en los partidos de gobierno, a la cual le gustaría que se estableciera un acuerdo defensivo entre Australia y Sudáfrica. La desventaja enorme de un arreglo de este tipo es que complicaría las relaciones de Australia con las naciones del Sudeste Asiático. Mi impresión es que la mayoría de los australianos se sentirían muy incómodos con una relación especial con Sudáfrica, no sólo a causa de su política racial, sino porque los australianos están desarrollando un tipo diferente de sociedad; más abiertamente materialista y tolerante que el rígido y paternalista modo de vida que el "establishment" sudafricano parece considerar como el nervio de su civilización. El sentimiento general, particularmente vivo entre los jóvenes, de que Sudáfrica es un país de moralistas anacrónicos, combinado con una estimación técnica de que una relación estrecha con Sudáfrica nos haría sospechosos en el Sudeste Asiático, probablemente basta para eliminar, como una posibilidad seria, una alianza entre Sudáfrica y Australia, a través del Océano Índico. Mientras Australia pueda muy bien, como medida de autodefensa, ocuparse de la protección de sus costas occidentales, no tiene la capacidad para desarrollarse como un poder en el Océano Índico excepto como parte de un sistema regional. La insistente candidatura de Sudáfrica de ser un aliado, ofrece un precio demasiado alto para que Australia llegue a ser un miembro de tal sistema.

Se pueden avanzar muchas razones del por qué Australia podría tomar una parte activa en los asuntos del Sudeste Asiático. Tenemos estrechas relaciones con países de esa zona, hemos desarrollado intereses especiales en esa región, y hemos terminado por reconocer

que es una parte del mundo en la cual la seguridad de Australia puede verse afectada críticamente.

Pero hay dos problemas en el papel de Australia en el Sudeste Asiático. Uno es que es una región de la cual Australia puede esperar poco. Sus países necesitan asistencia en varias formas: desarrollo, capital, apoyo militar y ayuda técnica. Cuando los australianos miran hacia el Sudeste Asiático, ven una parte del mundo que algo quiere de Australia como un dador y un proveedor. Frente a los asuntos y a las demandas internas mencionadas antes, es discutible si las actitudes generosas hacia el Sudeste Asiático pueden ser mantenidas si disminuyen las amenazas dentro y hacia la región.

El segundo problema es que los pueblos del Sudeste Asiático pueden desarrollar formas regionales y comunitarias de las cuales Australia estaría excluida. Es interesante, por ejemplo, que Australia es un miembro de la ASPAC, un grupo formado en Seul por iniciativa del Japón, mientras que no es miembro de la ASEAN, que está mucho más cerca de ella. La razón para no ser miembro de la ASEAN, me imagino, es que Indonesia, en particular, mira a esta asociación como un foco local donde su gravitación es principalísima. La ASEAN tiene una personalidad cultural que podría diluirse si Australia se incorporara.

Puede haber buenas razones para impulsar a Indonesia a sentirse segura y activa en un papel más limitado que aquel proyectado por el Presidente Sukarno, quien siempre vio a su país entre las grandes naciones. Desde el punto de vista de Australia, puede ser más valioso cultivar relaciones bilaterales que tratar de forzar el paso de su aceptación en el Sudeste Asiático como un país de origen europeo y una marcada diferencia en el nivel de vida. Es valioso permanecer al borde del regionalismo, dando apoyo y asistencia, quizás estancándose en el proceso, pero sin tratar de perder una identidad perfectamente distinta en consideración de una aceptación cultural momentánea, que puede ser insincera en ambos lados y que puede tener un efecto político destabilizador.

El Pacífico, en contraste, tanto con el Océano Índico como con el Sudeste Asiático, es para Australia, fuente de inspiración y poder.

Estados Unidos es indiscutiblemente un poder en el Pacífico. Aunque sus fuerzas se reducen en Europa y en el Sudeste Asiático y por muy reticente que sea a contraer compromisos adicionales en el Océano Índico, su presencia dominante en el Pacífico parece asegurada. El documento más importante en la seguridad de Australia es el tratado ANZUS, que incluye a los Estados Unidos, Nueva Zelandia y Australia en un acuerdo de defensa mutua (aunque unilateral). Las cláusulas del ANZUS se refieren no sólo a ataques a territorios metropolitanos y posesiones de los signatarios, sino

también a sus "fuerzas armadas, navales o fuerza aérea", en lo que es llamado, aunque no definido, "zona del Pacífico". Mientras que el tratado de la OTASO que concierne al Sudeste Asiático, es resistido en Australia, el de ANZUS, la base de cualquier protección estadounidense a Australia, tiene el apoyo de ambos partidos y es ampliamente aceptado por la población. Además las relaciones con los Estados Unidos son más que una alianza militar. Así como en el pasado el Océano Índico y el Canal de Suez proveyeron a Australia de una línea de conexión vital con el Imperio Británico, la seguridad del Pacífico es hoy día esencial para los importantes lazos comerciales y culturales de Australia con los Estados Unidos.

Japón ha llegado a ser el primer cliente comercial de Australia. La dependencia de Australia del progreso económico japonés es uno de los hechos concretos de la situación contemporánea de los cuales los políticos australianos recién empiezan a darse cuenta. Tome la forma política que tome esta relación —si el Japón y Australia se combinan, por ejemplo, en el Sudeste Asiático, para desarrollar la región— el comercio entre ambos países es un comercio del Pacífico. Japón tiene un punto de vista complejo sobre Asia; tiene un claro interés en el *statu quo* en Corea y Taiwan, pero en oposición a esto, tiene una relación casi simbólica con China y es cortejado por la Unión Soviética. Parece preocuparse poco por el desarrollo del subcontinente indio; tiene desde hace tiempo interés en las materias primas y mercados del Sudeste Asiático y recientemente ha agregado a esto un compromiso de ayuda a la región a través del Banco de Desarrollo Asiático. Pero es aún resistido políticamente en el Sudeste Asiático. Debido a su profunda necesidad del mercado norteamericano, Japón va a permanecer fundamentalmente, en la década próxima, como una nación del Pacífico.

La especial responsabilidad de Australia por Nueva Guinea, nos inclinará hacia el Pacífico. Es realista pensar que Australia estará ligada al destino de Nueva Guinea después de su independencia. Lógrese o no un arreglo defensivo, Australia estará interesada en las relaciones que Nueva Guinea establezca con las naciones que la rodean. Más importantes serán las relaciones con Indonesia. Pero una perspectiva que yo pienso que Australia debe impulsar, es el establecimiento después de la independencia de Nueva Guinea, de lazos de seguridad entre esta última con las islas del área del Pacífico, en el presente en varios grados de desarrollo. Como dijimos antes, el Pacífico es la zona declarada del tratado del ANZUS y tanto los Estados Unidos como Nueva Zelandia tienen responsabilidades en los territorios insulares del Pacífico.

La estrecha relación de Australia con Nueva Zelandia nos em-

puja hacia el Pacífico. No hay un empuje semejante desde el Océano Índico. Relaciones de seguridad entre Australia y Nueva Zelanda, no sólo en una forma bilateral sino en la forma de una asociación en el Sudeste Asiático, han sido tan estrechas como pueden serlo para dos estados soberanos.

Para volver al tema de este trabajo, el Pacífico ofrece a Australia algún alivio a los problemas de la posición adelantada en el Sudeste Asiático; presenta al protector disfrazado de miembro dirigente de una comunidad indefinida; ofrece riqueza, poder amistoso y una variedad cultural y racial, que es atractiva a los australianos que se sienten bajo la presión de Asia y África. No ofrece organización regional, pero no estoy seguro si la inclinación australiana no podría ser la valorización positiva de esta omisión, ciertamente cuando el sentimiento del país está en contra de nuevos compromisos externos. Me refiero a una organización de seguridad, no a una organización económica.

Este trabajo pretende proveer de una introducción a la conducta exterior de Australia, la cual no es normalmente un tema de discusión internacional. Me parece que el resultado contiene un núcleo de verdad. Esto es que los australianos están reconsiderando su seguridad y emprendiendo un cambio en sus actitudes hacia sí mismos y hacia el mundo no menos profundo que el que afronta a los Estados Unidos. Una potencia mediana tiene límites estrictos en su libertad para actuar en el ámbito externo, pero su libertad para retirarse está limitada solamente por sus propias percepciones. Es, sin embargo, difícil estar seguro cuál será la futura política australiana. La instrumentalización de una política de compromisos puede ser rápidamente desmantelada, pero la continuidad oficial permanece mucho después de que este cambio ha sido aceptado y apoyado por la ciudadanía.

La conclusión preliminar de este artículo es que, de las tres áreas abiertas a la política activa de Australia —Océano Índico, Sudeste Asiático, Área del Pacífico— la última ofrece las mejores oportunidades y posiblemente la respuesta más acertada.

Aunque, según mi punto de vista, existe un conflicto entre los papeles de Australia en el Océano Índico y en el Sudeste Asiático, tal conflicto no existe para Australia entre el Pacífico y el Sudeste Asiático. Las conexiones de Australia con el Pacífico le darían fuerza para comprometerse de nuevo en Asia, especialmente en el Sudeste Asiático. Si la conexión con el Pacífico da a los australianos una certeza de seguridad, la necesidad de medidas militares en el Sudeste Asiático, que constituye un dilema inevitable para el aislacionismo australiano, puede ser examinada bajo condiciones de menor tensión y urgencia.

AUSTRALIA EN EL PACIFICO

W. Macmahon Ball

Estudios Internacionales. N° 20, octubre-diciembre de 1972

Este otro ensayo también se refiere a la política de Australia en el Pacífico, poniendo énfasis en el caso específico de las relaciones con los países del sudeste asiático. También puede observarse la preocupación por los contrastes existentes entre Australia y sus vecinos asiáticos, en términos de población, densidad, riqueza, raza, lengua y religión, a la vez que se destaca el interés nacional de Australia en términos de desear la seguridad física en contra de un ataque, mantener y elevar el bienestar material, promover el crecimiento económico y la prosperidad social y preservar sus estilos de vida.

Para lograr esos objetivos, el estudio plantea un punto de vista diferente del tradicional, buscando no un distanciamiento del Asia sino por el contrario el inicio de un proceso de cooperación. Es admirable cómo el autor, en el plano militar, augura la desaparición de OTASE y el fortalecimiento de ANZUS, a la vez que en el plano económico sugiere una mayor cooperación comercial, que hoy es la base del entendimiento entre Australia y ASEAN. Correctamente concluye el autor señalando: "Australia pertenece a la vez al oriente y al occidente. Nuestros intereses nacionales básicos consisten en evitar una guerra entre ellos, y reducir el abismo entre la pobreza asiática y el poder de Australia".

Australia en el Pacífico

W. MACMAHON BALL, ha escrito y ha efectuado comentarios radiales sobre aspectos relativos a la política exterior de Asia y Australia. Fue contralor de radiodifusión internacional, asesor de la Delegación de Australia a la Conferencia de San Francisco en 1945, representante político de su país en las Indias Orientales Holandesas, miembro del Consejo Aliado para el Japón en representación de la Comunidad Británica de Naciones, y Ministro de su país en 1946 y 1947. Desde 1949 hasta 1968 fue profesor de ciencia política en la Universidad de Melbourne. Publicó *Japan Enemy or Ally?* en 1949, y *Nationalism and Communism in East Asia*, 1956.

Los intereses nacionales básicos de Australia no tienen nada de extraño. Queremos seguridad física contra un ataque militar. Queremos mantener y elevar nuestro bienestar material, promover el crecimiento económico y la prosperidad social. Queremos preservar nuestro propio estilo de vida radicado en las tradiciones europeas y predominantemente británicas, y limitar el influjo de gentes de diferente tradición o raza a pequeñas minorías escogidas que no engendren fricciones sociales o comunales.

Nuestras circunstancias son inusuales. Somos una pequeña nación de 13 millones de personas en un país de casi el mismo tamaño que los Estados Unidos. Vivimos en una isla frente a las costas de Asia, que alberga a más de la mitad de la población mundial. Los asiáticos son muchos, nosotros somos pocos. Salvo los japoneses, la mayoría de los asiáticos son pobres, mientras que nosotros somos ricos. A menudo ellos están superpoblados y apiñados, nosotros no. Son muy diferentes de nosotros en raza, lengua y religión.

Hasta la Segunda Guerra Mundial no parecía haber ninguna razón que nos obligara a comprometernos con Asia. En nuestras escuelas y universidades, la enseñanza de idiomas e historia, y aun de la geografía, estaba centrada en Europa Occidental y las Islas Británicas. Todo el Este y Sudeste asiático, salvo Japón y Tailandia, estaban controlados por potencias occidentales. China no era independiente más que de nombre, porque los "tratados desiguales" la privaban de los derechos básicos de un estado soberano. Nuestras relaciones oficiales con nuestros vecinos eran relaciones con sus sobera-

nos británicos, holandeses, franceses o norteamericanos. Pero el nacionalismo ha transformado desde entonces el clima político de Asia, de modo que para Australia, Asia es no sólo un norte cercano en vez de un lejano oriente, sino también un nuevo norte.

Donde quiera que la gente llega a sentir que pertenece a una nación, y no sólo a una familia, tribu, clase o comunidad religiosa, comienzan a desear fervientemente establecer límites seguros alrededor de su territorio, tener su propio gobierno con un poder supremo dentro de esos límites, sin ninguna clase de subordinación a ningún gobierno extranjero. A partir de aquí, la nación tiende a convertirse en una nación-estado independiente.

En Asia durante este siglo, el nacionalismo ha constituido una revolución fundamental contra la dominación de los europeos. Los portugueses llegaron al sudeste de Asia en el siglo xvi, así como los españoles a las Filipinas, mientras en el siglo xvii llegaron al sur y al sudeste de Asia los holandeses; los británicos y los franceses lo hicieron en los siglos xviii y xix. De aquí que algunos asiáticos hayan estado sometidos a la soberanía de europeos durante más o menos 400 años, y otros durante menos de 100.

El nacionalismo político ha sido, por lo general, fuertemente sostenido por una rebelión económica contra la explotación ejercida por los extranjeros. El nacionalismo económico en Asia no es sólo antioccidental. En algunos períodos y lugares, ha sido anti japonés. En Birmania, no sólo ha sido antibritánico, sino también antiindio. En la mayoría de los países del sudeste de Asia, ha sido antichino, ya que la población indígena se ha resentido por el éxito comercial y el mejor nivel de vida que han logrado las minorías chinas. Es verdad que la administración europea acarreó generalmente un crecimiento económico en los territorios coloniales. Los europeos extrajeron y exportaron minerales, cultivaron y exportaron especias, té, café o cocos. En algunas áreas introdujeron y cultivaron el caucho. Pero el crecimiento económico no trajo necesariamente aparejado un incremento del bienestar social. De hecho, en algunos lugares y períodos, la reorganización de las economías asiáticas en pro de los intereses de los poderes coloniales acarreó un empobrecimiento material y espiritual de las poblaciones asiáticas. Aun cuando el desarrollo económico les trajo algún beneficio real, los intereses de los poderes coloniales eran siempre desmedidamente predominantes.

En varios países asiáticos, estos resentimientos políticos y económicos fueron reforzados por resentimientos basados en la raza o el color. Es un hecho histórico triste y vergonzoso que muchos europeos en Asia dieron por sentado que el hombre blanco es inherentemente superior al de color. No hay duda de que la explicación de este error ridículo es que, durante las últimas centurias de la larga

historia del mundo, algunas razas europeas alcanzaron un mayor adelanto que las asiáticas en cuanto a habilidades técnicas o industriales se refiere. En particular, construían cañones mejores y más grandes... Son fundamentalmente estas cosas las que les dieron una gloria evanescente en Asia.

De aquí que el moderno nacionalismo asiático busque tres liberaciones: la liberación de la dominación política, de la explotación económica y del rechazo racial. El nacionalismo en el Este y Sudeste asiático ha ganado un gran ímpetu a partir de la derrota de Rusia por el Japón en la guerra de 1904-1905. En este conflicto, el Japón ganó una serie de victorias destructoras en tierra y mar, que culminaron con la aniquilación de la flota rusa en la batalla de Tsushima, en 1905. Si una potencia asiática podía sobrepasar a una gran potencia europea en el arte y la ciencia de la guerra, tal vez otros países asiáticos podrían hacer lo mismo.

La Guerra del Pacífico y sus secuelas acarrearón victorias fundamentales para el nacionalismo asiático. Esta guerra mostró rápidamente que los poderes coloniales eran incapaces de hacer frente a su primera responsabilidad para con los pueblos que dependían de ellos, o sea protegerlos de todo ataque, invasión u ocupación. Los japoneses estaban prontos a dar a algunos de sus colaboradores en territorios ocupados un prestigio e influencia en el gobierno mayores que los que les eran proporcionados por sus amos europeos. No servía de nada que el Occidente denunciara a estos aliados como colaboracionistas o traidores. Después de todo, esos mismos pueblos se habían visto obligados a colaborar durante mucho más tiempo con los británicos, los franceses y los holandeses. Y la mayoría de los asiáticos instruidos sentían que esa no era su guerra sino una guerra en la que sus gobernantes extranjeros los habían envuelto. Resulta irónico el hecho de que la mayoría de los líderes nacionales no comunistas hayan pasado parte de la guerra en las cárceles coloniales, mientras las autoridades europeas recibían gustosas la colaboración comunista contra el Japón.

Hacia el fin de la guerra, en 1945, debió estar claro que la dominación europea en Asia había terminado. Los norteamericanos y los británicos se retiraron de esos territorios con alguna dignidad y realismo, pero los franceses y holandeses se retiraron luego de amargas luchas.

Sin embargo, desde entonces, los Estados Unidos, aliados con Australia han intervenido en dos guerras en el Este de Asia, la de Corea de 1950 a 1953, y la de Indochina durante los últimos 10 años. Esta guerra ha dividido profundamente a los australianos, pero el gobierno australiano, coalición conservadora formada por los partidos liberal y agrario, se ha identificado repetidamente con el punto de

vista del gobierno norteamericano acerca de los problemas del oriente asiático. Estuvo de acuerdo con la prolongada insistencia del gobierno norteamericano acerca de la amenaza del comunismo chino, y con su diagnóstico de la guerra de Vietnam como una guerra de agresión por parte del estado de Vietnam del Norte contra el de Vietnam del Sur, en vez de una guerra civil. Nuestro gobierno ha endosado repetida y enfáticamente la estrategia norteamericana, en particular en cuanto a los bombardeos por aire y tierra contra Vietnam del Norte se refiere.

La simple razón por la cual el gobierno australiano se ha identificado tan estrechamente con la política norteamericana es que éste sabe que los Estados Unidos son la única nación occidental capaz de mantener o desplegar un poder militar efectivo en esta región, y que en consecuencia Australia confía en este poder para su seguridad.

Antes de considerar algunos de los problemas que se plantean para Australia a causa de la progresiva liberación de sus ataduras en Asia Continental, por parte de los Estados Unidos, y su política general de reducir sus compromisos en esa región, sería útil echar una mirada retrospectiva sobre la historia de la dependencia australiana.

Antes de 1914, pese a que Australia gozaba de un gobierno propio, todas las decisiones sobre política exterior eran tomadas por el gobierno británico en nuestro nombre. Y confiábamos en el poder marítimo y la diplomacia británicos para nuestra seguridad. El único poder asiático capaz de amenazarnos era el Japón, pero este país era aliado de Gran Bretaña desde 1902 (y hasta 1921). Después de la Primera Guerra Mundial, en la que las fuerzas expedicionarias australianas tomaron parte muy activa en Medio Oriente y en Europa, Australia logró un mayor status internacional a costa de 60 mil vidas. Tuvimos nuestra propia delegación a la Conferencia de Paz de 1919, y llegamos a ser miembro independiente de la Liga de las Naciones. Los compromisos que asumieran los británicos en sus tratados no obligaban más a Australia, aunque había gran discusión entre los expertos sobre si Australia podría permanecer, legalmente o de hecho, neutral en caso de que Gran Bretaña estuviera en guerra. Durante los veinte años del período de entreguerras, el gobierno británico informó generalmente al australiano acerca de sus decisiones en lo referente a política internacional, pero los gobiernos australianos continuaron protestando porque Londres rara vez consultaba a Canberra antes de tomar una decisión, de modo que Australia no tenía posibilidad de compartir el proceso de adopción de la misma, aunque pudiera tener importantes consecuencias para nosotros. Y sin embargo, aún en 1938, Mr. Robert Menzies, ya por entonces una figura destacada del Gobierno del Commonwealth

—y posteriormente Primer Ministro entre 1939 y 1941 y nuevamente de 1949 a 1966— declaró que no veía cómo podría Australia tener una política exterior propia, y que la línea correcta consistía en tratar, discreta y privadamente, de influenciar la política exterior británica en los casos en que los intereses australianos estuvieran en juego. Cuando estalló la guerra en Europa, en setiembre de 1939, nuestra Armada y nuestra Fuerza Aérea estaban comandadas por oficiales británicos “secundados”. Nuestro Departamento de Asuntos Extranjeros había sido separado de la cartera del Primer Ministro recién en 1935, y sólo tenía un puñado de funcionarios. No había ninguna misión diplomática australiana en el exterior; sólo un oficial de enlace en Londres y otro en Washington. De hecho, cuando el gobierno designó a Mr. R. G. Casey como nuestro primer delegado en Washington y en cualquier otro lugar, el Primer Ministro Menzies enfatizó públicamente que esto en ningún modo significaba un debilitamiento del Imperio Británico.

La dependencia australiana respecto de Gran Bretaña era casi completa. Pero como Gran Bretaña luchaba contra Alemania e Italia, en ese momento prácticamente sola, muchos australianos llegaron a sentir que si Japón se sumara a la guerra, Gran Bretaña no podría desplegar fuerzas efectivas para la defensa de Australia y Nueva Zelanda, a 12 mil millas de las Islas Británicas. Cuando el Partido Laborista derrotó a la coalición conservadora, en octubre de 1941, el nuevo Primer Ministro, el señor John Curtin, y su Gabinete comenzaron a angustiarse progresivamente acerca de las intenciones del Japón. Pero los ingleses en Londres o en Singapur creían en alguna medida ser inexpugnables y se burlaron de las ansiedades australianas. Una revisión confidencial británica, sobre la situación en el Lejano Oriente, hecha a fines de setiembre, señalaba diversos puntos en los que dicha situación había ido evolucionando en contra de los intereses del Japón, y declaraba que en consecuencia era muy poco probable que el Japón entrara en la guerra, lo que habría representado una locura.

A fines de octubre, el Sr. Churchill telegrafió al Sr. Curtin su opinión de que el Japón no se arriesgaría a una guerra, a menos que o hasta que Rusia hubiera sido aplastada, cosa que era poco probable en vista de la fuerte resistencia que los rusos venían oponiendo.

Cuando Japón descargó su golpe en Pearl Harbour, las Filipinas y Malaya, en diciembre de 1941, los australianos abrigamos la esperanza de que los norteamericanos, nuestros poderosos nuevos aliados, juntamente con los ingleses y holandeses, se recobrarían pronto de esa primera embestida. Los japoneses demolieron rápidamente estas ilusiones. Hacia fines de febrero de 1942, ya se había

transformado el sentimiento australiano. Singapur había caído el 15 de febrero. Los cañones pesados estaban apuntados para disparar sólo hacia el mar, no hacia el continente al norte, en donde los japoneses habían atacado. Darwin fue bombardeada cuatro días más tarde, aunque la severidad del ataque fue ocultada largo tiempo por la censura. El gobierno y el pueblo australianos creían que la invasión y la ocupación subsiguiente eran lo más probable, mientras el bombardeo y cañoneo de las costas eran casi seguros.

Ya en diciembre de 1941, el Sr. Curtain había marcado un viraje histórico en las relaciones exteriores australianas, haciendo público su llamamiento a los Estados Unidos para que protegieran a Australia, puesto que Gran Bretaña no estaba ya en condiciones de hacerlo. "Sin inhibiciones de ningún tipo, libres de remordimientos en cuanto a nuestras vinculaciones tradicionales o de parentesco con el Reino Unido, quiero dejar en claro que Australia mira hacia los Estados Unidos. Conocemos los problemas del Reino Unido. Conocemos la amenaza constante de invasión. Conocemos los peligros de la dispersión de fuerzas. Sabemos, también, que Australia podría caer y Gran Bretaña aun podría resistir. En consecuencia estamos decididos a que Australia no caiga, y ejercitaremos todas nuestras energías en la conformación de un plan, con los Estados Unidos como piedra angular, que dé a nuestro país alguna confianza en poder resistir hasta que la marea de la batalla refluya en contra del enemigo".

Tal vez resulte difícil para gente cuyo país ha sido derruido por la guerra, cuyas ciudades se han derrumbado bajo repetidos asaltos aéreos, entender el sentimiento del pueblo australiano, el sentido de sacudimiento y de miedo que experimentó en los meses que siguieron al ataque japonés hacia el sur. Es que, probablemente, un pueblo no compara su situación con la de otros, sino con su propio pasado. Hasta 1941, la guerra para los australianos había significado una expedición, no una invasión. En las guerras anteriores en las que Australia había luchado, inclusive la primera guerra mundial, no había existido una amenaza directa contra el suelo australiano. El peligro consistía en lo que podría ocurrirle a Australia luego de la guerra, luego de una derrota británica. De allí que las acciones japonesas en tierra australiana, aunque causaron una mínima pérdida de vidas y bienes en comparación con lo que otros países sufrieron en la guerra, provocaron una conmoción y un temor profundos. Y en tiempo de nuestro mayor peligro, fueron los Estados Unidos, y no Inglaterra, los que nos brindaron una protección efectiva.

Este es el trasfondo histórico del hecho de que, desde la segunda guerra mundial, el objetivo dominante de nuestra política exte-

rior haya sido lograr que Norteamérica garantice la seguridad australiana. Nuestra alianza con los Estados Unidos, pese a la importancia crítica que nuestro gobierno le ha atribuido, no ha estado libre de molestias, frustraciones y algunos peligros. Por cierto, las frustraciones de Australia comenzaron con la alianza en tiempos de guerra. El gobierno australiano tardó en darse cuenta de que, aun después de Pearl Harbour, para Washington la derrota de Hitler tenía prioridad sobre la de Japón, y el Atlántico era más importante que el Pacífico.

El gobierno australiano reclamó urgentemente un arreglo formal que asegurara que su voz sería escuchada y atendida en Washington. Requirió el rápido establecimiento de un cuerpo encargado de la dirección de la Guerra en el Pacífico, en el cual Australia tuviera plena categoría de miembro. El Gabinete y el Consejo Asesor de Guerra multipartito fueron unánimes en esta petición. Pero fue en vano. Hubo algunos esfuerzos para aplacarnos, particularmente el establecimiento de un Consejo de Guerra en el Pacífico, con plena participación de Australia, pero ningún arreglo organizacional podía ocultar las realidades del poder. Roosevelt, en consulta con Churchill, tomó las decisiones estratégicas en el Pacífico. Ambos mostraron deferencia para con Stalin, ya que creían depender de Rusia para ganar la guerra en Europa, y podían necesitar la ayuda rusa para derrotar al Japón. Los tres creyeron que era necesario vencer a Hitler primero.

Aparte de las decisiones propiamente militares adoptadas durante la guerra, los Estados Unidos decidieron generalmente en consulta con sus principales aliados, los objetivos de la guerra en el Pacífico y el Oriente de Asia y la política de posguerra hacia Japón. Para su desesperación y enojo, el gobierno australiano se enteró primero de las decisiones de largo alcance tomadas en El Cairo en diciembre del 1943, en Yalta en febrero de 1945 y en Postdam en julio de ese año, a través de la radio y la prensa. Tampoco el gobierno australiano había sido consultado en modo alguno sobre la crítica y delicada cuestión de las negociaciones con el gobierno japonés en la primera mitad del mes de agosto de 1945, que llevaron a la aceptación de la declaración de Postdam y al fin de la guerra.

Siempre resueltos a ser tratados como factor principal en el Pacífico, los gobernantes australianos exigieron que Australia, como estaba estipulado, tuviera una parte prominente en la ocupación del Japón. Gran Bretaña, la India y Nueva Zelandia aceptaron que un personero designado por el gobierno no australiano —el autor de este artículo— fuera su representante conjunto ante el Consejo Aliado de Tokio. La Fuerza de Ocupación del Commonwealth Británico tenía un comandante en jefe australiano y el Tribunal Militar

Internacional para el Lejano Oriente, un juez australiano como Presidente. Y sin embargo ese status no daba poder a Australia. La ocupación fue norteamericana, pese a la fachada institucional. Gradualmente, todos los principales objetivos australianos en relación con la ocupación fueron abandonados bajo persuasión o presión norteamericana. Mirando retrospectivamente, las políticas de los Estados Unidos hacia el Japón pueden considerarse en muchos aspectos como más inteligentes que las primitivas políticas australianas. Pero el hecho liso y llano era que incluso un grupo mayoritario de países aliados no podía alterar las decisiones norteamericanas a las que se oponían. Australia aprendió mucho sobre los inconvenientes de depender tanto de un amigo grande y poderoso. Sin embargo, después de todo, había sido el Sr. Menzies quien había dicho que la búsqueda de una política exterior por parte de un país pequeño es una búsqueda de amigos.

La prueba más dura para la política australiana para con Japón vino en 1951. El gobierno había sostenido firmemente hasta entonces el punto de vista de que el tratado de paz debía limitar efectivamente el rearme japonés, pero Washington se había opuesto con idéntica firmeza a toda restricción. Esto puso al gobierno australiano en una situación doméstica penosa, porque parecía que la mayoría de los australianos, y ciertamente el partido laborista y los sindicatos, se oponían agriamente al rearme irrestricto de Japón. El gobierno trató de persuadir a la gente de que el peligro presente y real no era más el Japón, sino la Unión Soviética y el comunismo, incluyendo a China Comunista; que debería importarnos más la seguridad del Japón que la seguridad contra el Japón.

Los problemas del gobierno fueron resueltos en parte por la negociación del pacto ANZUS, entre Australia, Nueva Zelanda y los Estados Unidos, que le dio una inmensa satisfacción. Este pacto podía ser presentado como un compromiso, por parte de la nación más poderosa del mundo, para proteger a Australia a la vez frente a la amenaza comunista que el gobierno enfatizaba y a la posible resurrección del militarismo japonés que enfatizaban sus críticos. Aun hoy el gobierno australiano proclama que el pacto ANZUS es el ancla de la seguridad australiana.

El gobierno australiano ha sufrido a veces molestias cuando Washington y Londres han seguido diferentes políticas en el Pacífico Asiático. En dos oportunidades, la década de 1950, pareció que los Estados Unidos podían verse envueltos en una guerra con China debido a las tensiones del Kuomintang en Formosa con China Continental. En ambos casos, el gobierno australiano, discreta y quedamente, indicó que se inclinaba hacia la opinión británica de que ese conflicto debía ser cuidadosamente evitado.

A principios de 1954, los Estados Unidos, alarmados por la amenaza de un colapso militar francés en Indochina, campaña para la cual estaba proporcionando las tres cuartas partes del financiamiento, preguntó a sus amigos y aliados si estarían dispuestos a sostener, de una forma u otra, una intervención militar para salvar a Dien Bien Phu. Pero los aliados de los Estados Unidos no estaban dispuestos a hacerlo, y el presidente Eisenhower no quería hacerlo solo. Luego siguieron la retirada francesa y los acuerdos de Ginebra. Los Estados Unidos no tomaron parte en ellos, y sintieron que se necesitaba una acción unida para evitar una mayor expansión comunista por el sudeste de Asia.

El gobierno australiano se había mostrado hábil al suplementar el pacto ANZUS —que importaba la defensa de los territorios australianos y neozelandeses, así como sus islas, barcos y aviones— mediante el compromiso norteamericano de defender el área del sudeste de Asia en general. Insistía en que, si era necesario luchar nuevamente para defender Australia, sería mucho mejor hacerlo en los países vecinos que en el nuestro. Esto era una actitud comprensible, aunque difícilmente podíamos esperar que nuestros vecinos asiáticos la aceptaran con un entusiasmo desmedido.

De aquí el apresurado establecimiento de la SEATO (Organización del Tratado del Sudeste de Asia), que se puso en vigor cuando sus ocho signatarios —Australia, Francia, Nueva Zelandia, Pakistán, Tailandia, Filipinas, el Reino Unido y los Estados Unidos— ratificaron el pacto en febrero de 1955. Laos, Camboya y Vietnam del Sur eran señalados como estados “designados”, de modo que si algunos de sus gobiernos pedía ayuda, se les pudiera acordar. De todos modos, el gobierno australiano se sintió muy contento de que en la SEATO, por primera vez, los Estados Unidos hubieran asumido un compromiso público, si bien no muy preciso, con la seguridad del Sudeste de Asia. Esto facilitaba que en los años siguientes el gobierno australiano proclamara su política de “defensa adelantada” y estacionara fuerzas militares australianas en el área.

Se ha vuelto cada vez más claro que la SEATO no tiene futuro, y por cierto apenas tiene pasado. Desde el principio tuvo debilidades de inválido. Ni la India, ni Birmania, ni Indonesia, ni Malaya, ni Laos, ni Camboya tenían interés en tomar parte en ella. Esto significaba que sólo incluía la quinta parte de la población y la tercera parte del territorio que debía proteger. Los Estados Unidos agregaron una “interpretación” del tratado, según la cual su propia obligación se limitaba a resistir una agresión comunista. Durante algún tiempo, Francia se había mostrado despectiva y ajena, cuando no abiertamente hostil al mismo. Los intereses británicos en el área nunca fueron muy fuertes, y tal vez se desvanecieron después

de su retirada del Este de Suez. Paquistán ha anunciado ahora su retiro de la SEATO. Resulta evidente desde hace tiempo que cada miembro tiende a interpretar el tratado y sus provisiones de acuerdo con su propio juicio o interés. De aquí que la SEATO sea casi, si no totalmente, inútil para el sistema de seguridad en la región. Sin embargo, ha sido invocada a veces tanto por el gobierno norteamericano como por el australiano con el fin de justificar su intervención en Vietnam. Puede haber enfatizado así una imagen asiática de Australia como cliente y aliada militar de los Estados Unidos. A diferencia de nuestro gobierno, los de Gran Bretaña y Francia insistieron en que la SEATO no implicaba obligación alguna de sostener al gobierno de Vietnam del Sur.

Desde que nuestro gobierno comprometió nuestras fuerzas armadas en Vietnam en 1965, se ha visto a menudo aparentemente en una situación embarazosa. Desde entonces, el Gabinete, algunos de cuyos ministros han visitado Sudvietnam varias veces, ha continuado asegurando al pueblo australiano de que, pese a algunas decepciones, los norteamericanos y sus aliados están efectivamente ganando la guerra —en el plano militar, en el programa de pacificación, y en la construcción de los cimientos de la democracia. —Aun ahora, —noviembre de 1972— el Primer Ministro, Sr. McMahon, declara públicamente que la reciente retirada de casi todas las fuerzas militares australianas de Vietnam es consecuencia de que los objetivos norteamericanos, y por consiguiente nuestros objetivos han sido logrados.

A través de toda esta guerra ha sido evidente a menudo que el gobierno norteamericano, como en el pasado, no ha consultado al australiano antes de tomar decisiones militares o políticas de gran envergadura. En 1968, dos prominentes Ministros del Gabinete, los de Defensa y Relaciones Exteriores, estaban explicando cuán importante era continuar con el bombardeo de Norvietnam, apenas un día o dos antes de que el Presidente Johnson anunciara la suspensión indefinida del mismo. El año pasado, el Primer Ministro condenaba al líder de la oposición por visitar Pekín siendo que el gobierno chino era un enemigo tan perverso y agresivo. Esto fue sólo un día o dos antes de que el gobierno se enterara, casi en el momento de despegar, que el presidente Nixon iba a visitar China.

Después de setenta años de dependencia de un gran poder —Gran Bretaña hasta 1941, y los Estados Unidos desde entonces— parece haber llegado el momento oportuno para que los australianos reflexionen sobre algunos rasgos de esta situación de dependencia, tal como la hemos conocido.

La amistad de un amigo poderoso es una cosa espléndida, pero no constituye una seguridad de que el amigo podrá dar una ayuda

efectiva cuando más necesaria sea. Durante la Segunda Guerra Mundial, no hay duda de que el pueblo y el gobierno de Gran Bretaña querían hacer todo lo posible por defender Australia. Y sin embargo, para ellos era simplemente imposible hacerlo. La primera obligación del gobierno británico era para con el pueblo de las Islas Británicas; había que protegerlo de los bombardeos, la invasión o la ocupación, y mantener abiertas las rutas para importar alimentos y municiones. Era inevitable que la seguridad de Australia ocupara un lugar subordinado en la estrategia general británica.

Es adecuado que los australianos reflexionen sobre el hecho de que actualmente el Sudeste de Asia y el Sudeste del Pacífico pueden tener una prioridad bastante baja en la estrategia global de los Estados Unidos. En cierto sentido, Australia tuvo simplemente suerte al poder contar con la pronta y efectiva protección de los Estados Unidos durante la Guerra del Pacífico. Al atacar Pearl Harbour y las Filipinas, así como las fuerzas británicas y australianas en Malaya, Japón introdujo a los Estados Unidos en la guerra. Y las pérdidas que los Estados Unidos sufrieron en Pearl Harbour, junto con la barrera protectora de bases insulares que Japón había construido para proteger las islas japonesas de un ataque por el este y el oeste, hicieron de Australia una base indispensable para un ulterior ataque en dirección de norte a sur. Fundamentalmente, debido a numerosos cambios tecnológicos ocurridos en los últimos treinta años, es improbable que esta combinación vuelva a darse. Pese a algunas bases de comunicación instaladas por los Estados Unidos en Australia, es improbable que Australia tenga una importancia similar en la futura estrategia norteamericana a la que ha tenido en el pasado.

Es comprensible que el gobierno australiano ponga aún en público un gran énfasis en el pacto ANZUS, pero sería penoso que no comprendiera que en sí mismo no ofrece más que una frágil seguridad. Aunque los recursos norteamericanos son inmensos, no son infinitos, y el gobierno norteamericano tiene ahora compromisos y tratados con 42 naciones. No hay nada en el texto del ANZUS ni en el de la SEATO que se acerque a un compromiso de ayuda militar automática. Y la Doctrina Nixon, así como las acciones de Nixon, han aclarado al mundo que el gobierno de los Estados Unidos está buscando una revaluación de sus compromisos pasados a la luz de los intereses nacionales actuales o futuros. No es atacar la moralidad ni la sinceridad norteamericana pensar que sus obligaciones para con Australia se encontrarán subordinadas a sus obligaciones primarias para con el pueblo de los Estados Unidos.

No parece probable, luego de la agonía de Indochina, que algún gobierno norteamericano esté dispuesto a comprometer fuerzas terres-

tres en el continente asiático en un futuro previsible. Y parece en cambio probable que los Estados Unidos reduzcan su amplio rango de compromisos de ultramar. Esto se debe al desencanto, si una palabra tan suave es la adecuada, con respecto a Indochina, pero también a la amarga desilusión frente a los resultados logrados hasta ahora a través de la transferencia masiva de ayuda técnica y económica a un gran número de países. Esta ayuda no ha conseguido ni la gratitud de esos países ni su apoyo sostenido a las políticas norteamericanas. Y en buena medida tampoco ha conseguido promover el crecimiento económico en los países receptores. Más aún, muchos norteamericanos han empezado a sentir que deberían asignar una mayor proporción de sus recursos a las urgentes necesidades domésticas.

Parece que a partir de 1972, Australia deberá adaptarse a un cambio aún más fundamental en sus circunstancias externas que el de 1942. Nos sacudió entonces el descubrir que debíamos volvernos de Gran Bretaña hacia los Estados Unidos en busca de protección. Pero, tan traumático como eso haya podido ser, era sólo un viraje en nuestra dependencia, no el fin de ella. Hoy no parece haber ningún amigo grande y poderoso en cuya fuerza podamos basar nuestra seguridad física. Por primera vez, Australia deberá bastarse sola.

Esto no significa que Australia no tenga relaciones con el mundo. Nuestro comercio con Japón se ha elevado, de modo que Japón es actualmente nuestro principal mercado exportador, con la casi certeza de crecer más aún. Para Japón, Australia es un mercado pequeño, y una fuente muy importante de materias primas, en especial minerales. El gran incremento de la economía japonesa, y de su comercio, han aumentado considerablemente su influencia y prestigio políticos. El Japón desempeña, casi seguramente, un gran papel en la modelación del clima económico y político en esta parte del mundo. Los japoneses no tienen muchas posibilidades de convertirse nuevamente en un formidable poder militar, ni es probable que sus fuerzas armadas deseen combatir fuera del Japón o de las aguas japonesas. Es difícil divisar ninguna amenaza militar directa contra Australia en los próximos veinte años (y de hecho algunos australianos no han visto ninguna desde el fin de la Guerra del Pacífico). Esto no significa que nos olvidemos de la defensa. Quiere decir simplemente que tenemos tiempo para trabajar en un programa de defensa que sirva a la política exterior australiana, en vez de la inglesa o norteamericana.

Como estamos comparativamente adelantados en habilidades técnicas y administrativas, y somos comparativamente ricos, deberíamos poder hacer contribuciones útiles al desarrollo económico de los

países del sudeste de Asia. Puesto que el comercio es a menudo más importante que la ayuda, estaríamos interesados en iniciar esfuerzos internacionales para estabilizar los precios de las principales mercancías exportadas por estos países.

Debemos recordar siempre que la política exterior es una combinación de políticas militares, diplomáticas y económicas, diferentes pero inseparables. Y muy importante sería reconocer que uno de los peores rasgos de nuestra dependencia pasada ha sido nuestra indebida subordinación a nuestro poderosos aliados para la comprensión del mundo —en el sentido más amplio— fuera de Australia.

Nuestra política futura debe construirse sobre un estudio activo, experto y profundo de lo que ocurra en la zona del Pacífico Asiático, de modo que nuestra política permanezca en línea con los cambios en nuestro alrededor.

Australia pertenece a la vez al Oriente y al Occidente. Nuestros intereses nacionales básicos consisten en evitar una guerra entre ellos, y reducir el abismo entre la pobreza asiática y el poder de Australia.

¿TIENE CHINA UNA POLÍTICA EXTERIOR?

John Gittings

Estudios Internacionales N° 1°, abril de 1967

Este ensayo contiene un análisis crítico de los que entonces se podría apreciar como las características de la política exterior de China, en pleno período de la revolución cultural. Acertadamente indicaba el autor que hay importantes limitaciones para el estudio de esta materia, entre las cuales indicaba la falta de conocimiento que se tiene sobre China, el hecho de que se otorga mayor importancia a la política exterior China de la que le asignan los propios interesados y también el hecho de considerar esa política como un todo articulado, en circunstancias de que muchas veces ello no era así.

Es interesante observar cómo han cambiado las perspectivas en este plano en el curso de una década. Concluía entonces el autor que debido a las frustrantes experiencias internacionales de China y el carácter centrípeto e introspectivo de la experiencia histórica de ese país, "China es un país que no cuenta con una política exterior explícita y digna de mención". Hoy día, en cambio, en pleno proceso de modernización y apertura, la política internacional de China comienza a apreciarse como un factor de relevancia en la comunidad internacional, provista de un mayor grado de coherencia y explicitación.

¿TIENE CHINA UNA POLITICA EXTERIOR?

John Gittings fue investigador del Royal Institute of International Affairs en Londres. Es ahora profesor-investigador de asuntos de Asia en el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. Es el autor de *The Role of the Chinese Army* (Oxford University Press, 1967). Este artículo está basado sobre una conferencia dictada en el Salón de Honor de la Universidad de Chile, el 24 de noviembre de 1966.

Al plantear este tema en forma interrogativa queremos indicar desde un comienzo el grado de incertidumbre y de ignorancia en que nos encontramos frente a todo lo que se refiere a la política exterior china. Como causa de esto debemos señalar tres importantes limitaciones.

La primera de esas limitaciones es, sencillamente, nuestra falta de conocimientos. Sabemos menos sobre el funcionamiento de la política exterior en China —cómo se formula, cómo se toman las decisiones— que sobre casi cualquier otro aspecto de su política interna. Podríamos enumerar 6 partidos y 17 organizaciones gubernamentales, fuera de unas 20 organizaciones semioficiales, que de algún modo están relacionadas con la política externa. Sin embargo, tanto los lazos de unión entre estas entidades, como su precisa relación de mando nos son casi totalmente desconocidos.

Tampoco estamos mejor informados respecto al pensamiento teórico y analítico que sirve de base a la política exterior china, excepto en los planteamientos más generales. No se publica en China nada de calidad similar a *International Affairs* de la Unión Soviética, donde todo lo arriba indicado se expone detalladamente. Los chinos publican muchísimo más, por ejemplo, sobre la teoría y práctica económica que sobre la teoría de las relaciones internacionales y la práctica de la política externa.

Consiste la segunda limitación en la tendencia de los observadores extranjeros a dar una importancia muchísimo mayor a la política exterior china que los propios interesados. El Occidente por lo general se preocupa y opina sobre la actuación de la China en el exterior y le presta escasa atención a los desarrollos internos, salvo en momentos de gran tensión y dramatismo como el Gran Salto Adelante o la Revolución Cultural actual. Se puede arguir que la jefatura china, muy por el contrario, se preocupa mucho más de la política interna que de la externa y claramente prefiere dedicarle una mayor solicitud y reflexión a la primera.

Por último, también se tiende a considerar a la política externa de China como un todo completamente articulado y formulado en todos sus posibles

alcances. Por estos motivos el fin de nuestro análisis debe ceñirse a indicar cuál sería la línea política seguida según la circunstancia dada. Previamente debemos reconocer que China en muchos puntos de su política externa no sigue fórmula alguna y que por lo demás, tal conducta no sería exclusiva de dicho país.

Podemos ya indicar que la política exterior china es en realidad muchísimo más incipiente y fragmentaria que lo que se podría pensar. Este fenómeno se explica no sólo por las actitudes mentales e ideología de la jefatura china, sino también por el contexto internacional en que China se ha encontrado desde la victoria comunista de 1949. En la medida que la política externa se hacía más coherente, paulatinamente, se tornaba más negativa, a consecuencia de muchos años de frustración y aislamiento. En los años 1965-66 se ha mostrado marcadamente introspectiva y en muchos campos pierde ya totalmente su primitiva cualidad de política para el exterior.

La política externa china se puede dividir en tres fases distintas. Sabemos que cortar en períodos cualquier flujo continuo de sucesos inevitablemente lleva a una hipersimplificación, por lo que estas tres fases no deben ser interpretadas literalmente, sino como una función ilustrativa.

Las características negativas de esta política son ya notorias durante la primera etapa, iniciada aproximadamente desde la victoria comunista de 1949 hasta el término de la guerra de Corea. Brillan nuevamente durante la tercera o actual etapa, principiada con el Gran Salto Adelante, y adquieren su máximo vigor durante los dos últimos años. Sin embargo, la segunda etapa intermedia se caracterizó como un período de flexibilidad y experimentación, durante el cual la jefatura del país comenzó a ejercer una diplomacia activa y a buscar soluciones realistas a los problemas que debía afrontar. Fueron muchos los motivos que produjeron la pérdida de esta flexibilidad y este será el objeto principal de nuestro estudio.

Primera etapa de la Política Exterior de China

La primera decisión sobre política exterior tomada por el nuevo gobierno comunista de China al asumir el poder en 1949 fue la de "inclinarse a un lado", uniendo su suerte decididamente a la de la Unión Soviética. Esta decisión fue formalizada por medio del Tratado Chino-soviético de Amistad, Alianza y Ayuda Mutuas, firmado el 23 de febrero de 1950. Este paso, celebrado como valiente y dramático, fue aplaudido por el mundo comunista y en cambio deplorado por el mundo occidental como algo perverso e innecesario. Desde ambos puntos de vista parecía demostrar que el nuevo liderato chino poseía una notable habilidad para actuar positiva y terminantemente en el campo externo.

Sin embargo, una mirada retrospectiva platea la interrogante sobre cuál

otra alternativa les era posible. En primer lugar, la situación mundial en el año 1949 les impedía ser sutiles o ambiguos en la política externa. Ese mismo año se formó la OTAN, en los momentos en que las gélidas llamas de la guerra fría eran más altas. El nuevo gobierno de Pekín necesitaba antes que nada un "aliado seguro" —que uno de los dos grandes poderes protegiese a la China del otro y la permitiera vivir un período de calma para rehacer su economía destruida y retornar a una paz ya casi olvidada.

La elección de la Unión Soviética como un "aliado seguro" era obvia y no fue motivada solamente por las tendencias ideológicas de los comunistas. Estados Unidos había apoyado al Koumintang durante todo el transcurso de la guerra civil, aunque el respaldo fuese dado a disgusto y sin entusiasmo. Además, desde un comienzo Estados Unidos demostró su hostilidad hacia el nuevo gobierno de Mao Tse-tung. Algunos historiadores han argumentado que durante los primeros meses en ejercicio del nuevo gobierno comunista Estados Unidos evitó toda acción que pudiese llevar hacia una disminución eventual de las relaciones con Pekín. De acuerdo con esta interpretación, fueron los comunistas quienes empujaron por su tozudo e implacable antinorteamericanismo, irrevocablemente aumentaron la brecha entre Pekín y Washington.

Esta teoría no concuerda con los hechos. Ya en abril de 1949, cinco meses antes de que se estableciese la República Popular, Estados Unidos rechazó una gestión de los comunistas chinos para discutir su eventual reconocimiento. De ahí en adelante Estados Unidos siempre rehusó todas las proposiciones similares y aconsejó a sus aliados que dilatasen el reconocimiento del nuevo gobierno para un futuro indefinido. Discursos públicos del Secretario de Estado Dean Acheson dejaban en claro que Estados Unidos, en ese momento, no tenía la menor intención de intervenir en China. Pero también dejaba en claro su opinión de que el gobierno chino era una "herramienta de imperialismo soviético" y que esperaba verlo derrocado por la oposición interna. Todo esto no puede considerarse como una actitud de "no tocar".

Fuera de las realidades externas de la guerra fría, hay otros dos factores que influyeron en el entusiasta acercamiento de China a la Unión Soviética. Primeramente, los comunistas chinos carecían de toda experiencia en la conducción de política externa y además el factor tiempo les era muy importante.

La victoria llegó para los comunistas chinos mucho antes de lo que ellos, o cualquier otra persona, esperaban. Se debían tomar decisiones rápidas sobre toda clase de política, incluyendo la externa. Los vencedores no poseían experiencia alguna en el campo de las relaciones semidiplomáticas con países simpatizantes durante su revolución; lo que no sucede actualmente en el Frente de Liberación Nacional de Vietnam o como fue el

caso del FLN en Argelia. Durante la guerra civil se vieron aislados no sólo física sino también políticamente del resto del mundo. Incluso la Unión Soviética les había aconsejado en 1946 que evitasen una guerra civil y cuando este consejo fue ignorado, redujeron mucho su ayuda. Por este motivo, era de esperar que llegado el momento en que una decisión rápida fuese necesaria, los comunistas chinos recurrirían nuevamente a las posiciones ideológicas familiares y se inclinarían hacia el lado soviético. Por muy mal que los hubiese tratado Stalin en el pasado, no cabía otra alternativa por el momento.

Esta primera etapa de la política exterior china, desde 1949 hasta el fin de la guerra de Corea, tiene por lo tanto dos características primordiales: inexperiencia e inflexibilidad ideológica. El grado alcanzado por esta inflexibilidad se refleja en la actitud china hacia las nuevas naciones que emergían, tales como Indonesia, India y Birmania, a las que consideraba como lacayos burgueses del imperialismo. Esta opinión simplista respecto a Sukarno, Nehru y U Nu, chocaba con la actitud muchísimo más acomodaticia de los soviéticos y fue modificado —posiblemente bajo presión de éstos— en 1951. De un modo igualmente dogmático, el liderato chino proclamaba que el “camino de Mao Tse-tung” era el único a tomar en la lucha contra el colonialismo.

La guerra de Corea solamente contribuyó a inhibir el desarrollo de una política externa china independiente, ya que aumentó su dependencia económica y militar de la Unión Soviética. También la visión retrospectiva nos muestra que la decisión tomada por China de intervenir en la guerra fue mucho más inevitable que lo que se suponía. El prestigio del nuevo gobierno comunista de Pekín se hubiese visto seriamente dañado si éste no hubiese actuado cuando las fuerzas de las Naciones Unidas invadieron Corea del Norte. Si esta invasión hubiese tenido éxito, habría llevado al poder norteamericano hasta las mismas fronteras del noreste chino. Ningún gobierno chino que se respetase podía permitir tal amenaza para su propia seguridad.

Segunda etapa de la política exterior de China

Sólo al llegar a 1953 China se transformó en un país física y psicológicamente capaz de desarrollar una política exterior independiente. Al fin estaba en paz —por primera vez en 15 años— desde la agresión de Japón en 1937. El término de la guerra de Corea disminuyó la independencia china de la Unión Soviética y permitió que se dieran los primeros pasos hacia un planeamiento económico serio —el Primer Plan Quinquenal comenzó en 1953— y creó un clima más relajado dentro del cual la política externa podía ser observada con prespectivas a largo plazo.

En 1953 en adelante, la política exterior china asumió una forma más sofisticada. Sus intenciones eran abiertas y directas: reestablecer a la China en el papel de un gran poder y aumentar su libertad de acción; fortalecer la influencia de China, principalmente en el Tercer Mundo y especialmente en Asia; y, aunque evitando más guerras, proteger los intereses y la seguridad de China.

Los métodos utilizados para conseguir estos fines fueron diversos, flexibles e inteligentes. En sus relaciones con el mundo comunista, tuvo buen cuidado de no desafiar la supremacía soviética directamente. Pero también respaldó la tendencia hacia un policentrismo en Europa Oriental, apoyando a Polonia (aunque no a Hungría) en sus desavenencias con la Unión Soviética en 1956. China también logró obtener concesiones directas de los soviéticos: la devolución de Port Arthur y de la línea férrea de Changchun en Manchuria, la entrega de los intereses económicos soviéticos en la provincia de Sinkiang, así como un nuevo empréstito y varias formas de asistencia técnica. En Asia, China trató, con bastante éxito, de probar a sus vecinos que no tenía designios velados respecto a ellos y que se sentía fuertemente obligada a cumplir con los principios de la coexistencia pacífica. La habilidad con que esto fue manejado por Chou En-lai en la Conferencia de Bandung de 1955 es una obra maestra de la diplomacia. China parecía competir abiertamente con la Unión Soviética por la influencia dentro de esta área, portavoces chinos alegaban, con bastante justificación, que hablaban por "la totalidad de Asia". China también demostró maestría inesperada del oficio diplomático en la Conferencia de Ginebra de 1954 sobre Indochina y Corea. Por lo demás, fue una moción de China la que dio la solución de arreglo que resultó en la división del Vietnam a lo largo del paralelo 17, a pesar de notorio desacuerdo de Vietnam del Norte. Y también se debió a la iniciativa china el que reuniones a nivel de embajador chino-norteamericano comenzaran a efectuarse regularmente. En realidad, la actitud de China hacia Estados Unidos era mucho menos antagonica que la opuesta. China también empezó a diversificar su comercio exterior, extendió su reconocimiento diplomático a una cantidad de países no comunistas, y hasta comenzó un sustancial programa de ayuda externa —principalmente a Corea y Vietnam del Norte, pero también a cierto número de países afroasiáticos.

Tercera etapa de la política exterior de China

La jefatura china, desde el Gran Salto Adelante, se orientó hacia una política exterior más dura y más dogmática. Síntomas de este cambio se manifestaban cuando en noviembre de 1957, durante el desarrollo de la reunión en Moscú de Partidos de Trabajadores y Comunistas, aparecieron

las primeras diferencias de opinión respecto a la estrategia adecuada frente al Occidente. Este cambio se agudizó en 1958-1959, años de la crisis de las islas costaneras, de la revuelta del Tibet y del primer conflicto chino-hindú sobre límites. Fue también en 1958-59 cuando China rechazó proposiciones soviéticas en el sentido de planificación militar conjunta y finalmente decidió seguir por sí misma en la busca de un disuasivo nuclear.

A través de los años, los rasgos más importantes de esta línea dura de la política exterior son claramente visibles. Primero y antes que nada, está la disputa chino-soviética, durante la cual China, muchas veces antes que Rusia, es quien fuerza el paso y se niega a aceptar cualquier compromiso. En segundo lugar, aunque China ha continuado su línea de conquista de simpatías dentro del Tercer Mundo, sus esfuerzos han sido poco exitosos y ha comenzado a perder interés en esto. Tercero, el apoyo verbal y aun a veces material hacia los movimientos de liberación nacional ha suplantado el anterior énfasis a la coexistencia pacífica y a la no intervención en asuntos internos de países con sistemas políticos y sociales diferentes. Cuarto, la perspectiva de llegar a algún tipo de acomodo con los Estados Unidos, aunque fuese de un carácter limitado, ya no se consideraba como una proposición realista para el momento actual, a la vez, ha influido sobre la actitud de China hacia las Naciones Unidas, a las que manifiesta creciente escepticismo. Esta orientación hacia una política más rígida no es en modo alguno arbitraria o irracional. Refleja tanto las presiones externas y el cambio que en general ha habido en el molde mundial de asuntos internacionales, como es a su vez una consecuencia natural de la búsqueda china dirigida hacia la obtención de un papel con rango de gran poder.

La disputa chino-soviética no debió sorprender a nadie, salvo a aquellos que aún se suscriben al mito de una conspiración comunista mundial y monolítica. Siempre existió una ambigüedad latente en las relaciones de China con la Unión Soviética. Era esa relación entre una potencia mundial establecida y una potencia mundial incipiente, y como tal estaba destinada a ser frágil y desequilibrada. Siempre hubo un fondo de tensión entre ambas naciones desde 1949. A mediados de la década del 50 los motivos originales, económicos y estratégicos, para mantener esta alianza comenzaron a desaparecer. El molde económico soviético había empíricamente resultado inadecuado para resolver el problema específico chino de un rápido y continuo crecimiento del poder de fuerza humana. A medida que el acuerdo Occidente-Oriente se desarrollaba, China comenzó a dudar, con razón, sobre el valor de contar con la Unión Soviética como aliado militar. El liderato chino podía plausiblemente, que una eventual maduración hasta ocupar su lugar como gran potencia se vería impedida si continuaba atada infantilmente a la Unión Soviética.

Tampoco es un fenómeno aislado al rechazo chino de ambos superpoderes. En la atmósfera más relajada del entendimiento occidental-oriental, muchas naciones del Tercer Mundo han tratado de sustraerse de esta bipolaridad artificial inducida por los primeros años de aguda guerra fría. La disociación de China llama más la atención simplemente por ser ésta una nación mucho más grande y con un inmenso potencial de poderío propio. Para ponernos al día, habría que agregar que la tendencia hacia el neutralismo del Tercer Mundo durante la década recién pasada ha sido en gran parte abandonada en los últimos años. El desencanto de la China con el concepto del neutralismo refleja especialmente este factor.

Tampoco debe sorprendernos la mayor dureza de la línea china hacia Norteamérica. Aquel país en ningún momento había tratado de aprovechar la fase moderada de la política exterior de China a mediados de los años 1950-1960. China continuó siendo rodeada y amenazada por los Estados Unidos que continuó respaldando las fuerzas de ocupación militar en Taiwán e incluso inició o fomentó vuelos de espionaje y misiones de comandos dirigidas en contra de China continental. Tampoco fue modificada la oposición norteamericana a la admisión de China dentro de las Naciones Unidas. Si China continúa fuera de esta organización es solamente debido a la fuerte influencia y oposición de Estados Unidos. Norteamérica también continuó con su bloqueo absoluto al comercio exterior chino y trató de coercer a sus aliados en el mismo sentido. Por añadidura, en la medida que los Estados Unidos y la unión Soviética llegan a cierto acercamiento, China se aísla y se torna cada vez más temerosa de sus intenciones.

Por lo tanto, era natural que se operase un giro en la política moderada de mediados de la década anterior. Sin embargo, todas estas razones no logran justificar totalmente la violencia del cambio, el que ha sido innecesariamente drástico. Para comprender bien este fenómeno, y para encontrar algún sentido dentro del estilo tan idiosincrásico asumido actualmente por la política exterior de China, habría que considerar la siempre creciente influencia de la ideología de Mao. El vigoroso sentimiento nacionalista chino, y su búsqueda de la "autosuficiencia", han dejado su marca tanto en la política externa como en la interna.

Parece ser que la excesiva dependencia en que cayó China respecto a la Unión Soviética —dependencia que entonces fue aceptada e incluso estimulada— actualmente induce a una violenta reacción que no es posible explicar total y únicamente bajo los términos de una política nacional. En 1949 Mao Tse-tung había proclamado triunfalmente: "Ahora podemos firmemente estar de pie, los días en que se nos consideraba inferiores ya pasaron". Pero estas palabras eran sólo parcialmente verdaderas; la alianza chino-soviética perpetuó, aunque tal vez en forma más débil, el mismo senti-

miento de nacionalismo frustrado que había fermentado en China a lo largo de todo el siglo pasado. Y además, si es que China habría de ser un gran poder, como era su firme determinación, sería sumamente difícil generar el dinamismo interno necesario a este fin si continuaba encadenada a uno de los dos superpoderes existentes. Podemos estar seguros que los insultos y desaires, imaginarios o reales, que el partido comunista chino sufrió en manos de partido soviético, en aquellos días anteriores a la liberación, nunca habían sido enteramente olvidados. La separación de China de la Unión Soviética fue hasta cierto punto una manifestación de un resurgente nacionalismo. Algunos observadores en China informaron que ésta era antes que nada una medida popular, en especial entre aquellos menos seducidos por el gobierno comunista.

La China Imperial ha sido muchas veces descrita como xenofóbica en cuanto a su relación con el mundo externo. Autosuficiente sería un término mejor, ya que en realidad China en aquel entonces era verdaderamente capaz de satisfacer todas sus necesidades sin recurrir más allá de sus fronteras. Por lo demás, las grandes dimensiones del país estimulaban un chino-centrismo que era a la vez tanto natural como necesario. El debilitamiento de la dinastía Ch'ing no demostró que una política autosuficiente estuviese errada. Simplemente demostró que tal política era lábil a la corrosión del imperialismo colonial occidental. China no se desintegró por haber despreciado los regalos de occidente, sino porque estos regalos no eran en absoluto bienvenidos y sin embargo se veía forzada a aceptarlos. China hoy en día ha vuelto a esta política de autosuficiencia, y con mayor éxito, ya que ahora es más fuerte para defenderse. Esta política se expresa de muchas maneras -el continuo rechazo a la ayuda externa; la constante proclamación de que el modo de vida chino es único y superior, y un siempre creciente desinterés e impaciencia respecto al mundo exterior.

Otro factor de gran importancia es la personalidad predominante de Mao Tse Tung mismo. No cabe duda de que Mao en persona ha sido la fuerza motora tras los tres sucesos apocalípticos de la historia china reciente —el Gran Salto Adelante, el Rompimiento chino-soviético y la Revolución Cultural. Con la omnisciencia de la vejez, Mao no teme llegar con estos movimientos a límites que tal vez atemorizarían a sus camaradas más cautelosos. La creciente contradicción no augura en absoluto medias aguas o compromisos. Ganancias a corto plazo tienen importancia minúscula al lado del ideal futuro de una sociedad socialista tan pura como el cristal, aunque ésta demore siglos y sufra innumerables vicisitudes. Como una analogía con el esfuerzo revolucionario de antes 1949, el camino podrá ser largo y difícil pero la causa justa será la que finalmente triunfe. Se podría describir esta manera de pensar como una doctrina milenarista —pues nada reviste

demasiada importancia en el futuro próximo ya que las profecías de Mao están destinadas a cumplirse en un final lejano. Siguiendo tal doctrina, se puede China hacer de enemigos impunemente ya que éstos ideológicamente están equivocados y por lo tanto predestinados a una derrota.

Los hechos que más se han destacado dentro de la actitud de China en el campo de las relaciones exteriores, en los últimos años son: primero, desencanto respecto a la Unión Soviética; segundo, rechazo de toda posibilidad de compromiso con los Estados Unidos en el momento actual; tercero, un sentido nacionalista a la vez resurgente y en seguida militante; cuarto, un creciente énfasis de la política de autosuficiencia, y quinto, la preponderante influencia de la doctrina de Mao. Estos factores se han combinado para producir una política exterior esencialmente pasiva y defensiva, dentro de la cual la acción se posterga en cuanto a lo que es fundamentalmente importante para un futuro indefinido. Esta retirada hacia una actitud pasiva y casi de espera, ha aumentado notablemente durante 1966.

Se puede ilustrar esta tesis con varios ejemplos específicos extraídos de la política china.

La relación de China con el Tercer Mundo

Dentro de todo el campo que abarca la política exterior china, es aquí donde se ha demostrado mayor continuidad y consistencia desde mediados de la década pasada y la Conferencia de Bandung de 1955. A medida que China buscaba establecerse como un posible gran poder, independiente de los dos superpoderes, el apoyo del tercer mundo se tornaba más importante. Además, solamente dentro de este mundo lograría encontrar China la simpatía necesaria, entre países que tal vez eran más pequeños y menos poderosos, pero que compartían la misma experiencia histórica de subdesarrollo e imperialismo.

El interés chino y su relación con este Tercer Mundo se ha ido incrementando por medio de una serie de ondas geográficas de expansión. La Conferencia de Bandung dio la oportunidad de estrechar los lazos de unión con sus vecinos asiáticos. En 1959, relaciones diplomáticas y de intercambio comercial abarcaban ya una serie de países del Cercano y Medio Oriente. Se había intercambiado representantes diplomáticos con Egipto, Siria, Yemen, Ceilán, Iraq, Afganistán, Marruecos y el Sudán. Acuerdos comerciales habían sido firmados con la casi totalidad de estos países. Desde entonces, el interés de China se ha extendido aún más, hasta incluir África y Latinoamérica. Esta política fue estimulada por el nacimiento de nuevas naciones independientes en el África, por la revolución cubana en Latinoamérica y, además, por el creciente deseo chino de desafiar a la influencia

soviética dentro de estas áreas. En 1965, de los 49 países con los cuales China mantiene relaciones diplomáticas, 18 se encuentran en el continente africano. Diez de éstos han recibido alguna ayuda china y la mayoría han firmado acuerdos comerciales.

Por razones obvias, las relaciones de China a nivel oficial con Latinoamérica son mínimas —aparte de Cuba—. El intercambio comercial está limitado a sólo seis países y consiste principalmente en importaciones de trigo argentino. Contactos culturales a nivel no oficial han aumentado a saltos desde 1959 en adelante. Por ejemplo, en los dos años 1959 y 1960, China envió 24 delegaciones a 15 países latinoamericanos y dio hospitalidad a más de 200 delegaciones de 21 países.

Sin embargo, a pesar de todas estas actividades, la simpatía que disfrutaba China entre los países del Tercer Mundo ha sin duda disminuido durante los dos últimos años. Ya es lugar común mencionar los errores de la política exterior china en tal sentido. Aunque a menudo se afirma que es la propia conducta china la responsable de estas pérdidas, las razones que la motivan son en realidad más complejas.

En primer lugar, China es la que más ha sufrido a expensas del desengaño general sobre la viabilidad del neutralismo. Casi es norma general que la primera acción después de un golpe de estado de derecha que se respeta, ha sido la expulsión de las misiones diplomáticas o comerciales de China. Así sucedió en Burundi en 1965, en la República de Africa Central y Dahomey en 1966. (A nadie sorprendió la medida tomada por Dahomey, donde el jefe del golpe, coronel Soglo, era amigo personal de Chiang Kai-shek). En Ghana tanto China como Rusia han sufrido igualmente con el derrocamiento de Kwame Nkrumah. En Brasil, en 1964, el nuevo régimen de inmediato ordenó expulsar y aprisionar una Misión Comercial China. Indonesia es otro caso donde China ha sufrido las consecuencias de un golpe de estado de derecha. Muy por el contrario a lo que es opinión popular, China no tuvo papel de significancia alguna en los sucesos del atóño de 1965, los que llevaron a la disolución del Partido Comunista de Indonesia, la ascensión al poder del ejército y la matanza de unas 300.000 personas inocentes dentro de lo que se había transformado en una guerra racista antichina y una cacería de brujas anticomunistas.

Una razón más fundamental para la declinación de la influencia china en el Tercer Mundo yace en la propia ambigüedad de la posición de China. Por un lado, China atrae las simpatías por compartir características similares —color, subdesarrollo, víctima del imperialismo occidental en el pasado—. Por otro lado es un posible superpoder y por lo tanto con otras características sumamente distintas. A medida de que China adquiere los atributos de un gran poder, sus actuaciones son causa de sospechas. Al

adquirir el poder nuclear, China ha perdido más aliados que los que ha ganado. Dentro de toda Africa, solamente Guinea y el Congo (Brazzaville) felicitaron a China por su última prueba atómica de octubre de 1966. Rumores temerosos de posibles trastornos chinos —a menudo exagerados— han comenzado a circular, al mismo tiempo que algunas grotescas teorías sobre las intensiones de China. Fue el Presidente Houphouët-Boigny, de la Costa de Marfil, quien declaró que los chinos “andan en busca de espacio, y esa es la razón por la que se sienten atraídos por el vacío de Africa”.

Además, a pesar de la pretensión China de prestar ayuda económica y respaldo político en gran escala, a menudo se ve imposibilitada para cumplir con lo prometido. Una cantidad de compromisos de asistencia chinos no han sido cumplidos —con Indonesia, Birmania, Ceilán y algunos países de Africa—. Durante dos crisis importantes, Vietnam y la guerra entre India y Pakistán, ha sido Rusia y no China quien ha podido ejercer el importante papel de gran poder moderador. Esta lección no se pierde ante los ojos de naciones todavía dudosas del Tercer Mundo.

Hay que reconocer, sin embargo, que la China ha cometido serios errores, que se deben principalmente a juicios precipitados y a una actitud demasiado dogmática dentro de la política externa. Aunque la guerra chino-hindú sobre límites de 1962 fue más bien provocada por la India, sin embargo la invasión y subsiguiente negación terminante a aceptar la proposición de arreglo sugerida por los poderes de Colombo, fueron hechos que nada la favorecieron.

Las tácticas chinas durante las difíciles negociaciones de la desastrosa Conferencia Afroasiática —“segunda Bandung”— de 1965 fueron sumamente torpes y mal aconsejadas. Llegó el momento en que China se encontró en la absurda posición de primero haber elegido que la conferencia se efectuase, yendo así contra el deseo de muchos, y después pedir precisamente lo contrario cuando ya varios países deseaban su realización. En tal caso, su mejor recurso hubiese sido mantenerse silenciosa durante todo el debate. La actuación de China durante el conflicto Indo-Pakistano, del mismo año, también brilló por su falta de sutileza y seguramente fue más bien una incomodidad que una ayuda para Pakistán. Finalmente, ese afán de China de arrastrar consigo a todas partes la disputa chino-soviética, sea ésta una reunión internacional de periodistas o tal vez un congreso de científicos veterinarios, muy comprensiblemente ha causado malestar entre los delegados afroasiáticos, quienes naturalmente prefieren no perder tiempo durante tales reuniones.

Apoyo chino a movimientos revolucionarios

el aspecto de la política exterior de China que tal vez alarma y preocupa más que cualquier otro, es el decidido apoyo dado a las guerras de liberación nacional.

Las implicaciones de este apoyo han sido sumamente exageradas por el Occidente. Veamos, ¿qué es en realidad lo que los chinos dicen? Ellos opinan que la "guerra popular" siguiendo el molde maoísta es la única estrategia efectiva en la lucha contra el colonialismo y neocolonialismo y critican a la Unión Soviética por destacar en exceso la posibilidad de una "transición pacífica" hacia el socialismo en tales situaciones. Ellos creen que en el futuro el mundo subdesarrollado —el "Campo mundial"— rodeará y triunfará sobre el mundo desarrollado —las "ciudades mundiales"—. Esta teoría es una analogía de la guerra civil china: los comunistas utilizaron el apoyo popular entre el campesinado para aislar y eventualmente aniquilar el poderío de los nacionalistas, quienes en gran parte eran de origen y residencia urbana. Pero los chinos también dicen —y esto es de suma importancia— que la revolución es un proceso nativo. Solamente puede ser realizada por los habitantes del país donde ocurre. Esto no excluye el apoyo externo, pero en todo caso tal respaldo tendría una importancia sólo secundaria.

Esta es la doctrina china sobre liberación nacional, expresada con toda claridad por el mariscal Lin Piao durante su famoso discurso de septiembre de 1965 sobre la "guerra popular". Debe notarse que aquí nos encontramos con doctrina, simple y pura doctrina. Es este artículo de fe, una profecía del futuro de la cual implícitamente se cree. No nos da información alguna sobre lo que los chinos pueden o no eventualmente hacer en apoyo de situaciones revolucionarias específicas. No es, en absoluto, un plan de acción.

Dejemos ahora las palabras y observemos los hechos. Encontramos un cuadro muy diferente. El apoyo chino a movimientos revolucionarios —aparte de la propaganda— en Asia ha sido en realidad altamente selectivo. China ha intervenido y asistido sustancialmente sólo a Corea del Norte, Vietnam del Norte y Laos —todos estos tres países limítrofes de China y donde a su vez Estados Unidos también ha intervenido—. Debemos además agregar el nombre de Tailandia a esta lista, donde la respuesta china al considerable aumento del contingente militar norteamericano dentro de ese país, se ha manifestado en su apoyo al recién nacido movimiento de liberación nacional. En el resto de Asia, China ha intentado intervenir solamente dentro de países neutrales y libres de toda dominación extranjera. Aparentemente, en Asia por lo menos, China valoriza mucho más a sus vecinos neutrales que a la causa de la revolución.

La historia es algo diferente en el resto del mundo. Es cierto que China ha dado algún tipo de asistencia —armas o adiestramiento— a revolucionarios africanos y latinoamericanos. Esta ayuda jamás ha sido muy abundante y ha disminuido durante 1965-1966. Fue selectiva y no se distribuyó muy sabiamente. Muchas veces los que han recibido ayuda china han sido más bien oportunistas antes que maoístas. No es que queramos restarle importancia a esta asistencia, pero se da en forma demasiado desordenada y esporádica como para sugerir un gran plan chino de subversión mundial. Norteamérica desarrolla actividades similares a una escala muchísimo mayor.

Lo que realmente despierta nuestra atención son las palabras de China y no sus acciones. Cuando un Chou En-lai proclama a grandes voces que Africa está "madura para una revolución", lo que él está haciendo es profetizar algo que le parece obvio. Para el resto del mundo, es de tono amenazante. Aquí tenemos otro ejemplo donde el dogma chino triunfalmente brilla sobre la practicabilidad. Tácticamente, sería mucho más sabio que China bajase el tono de su propaganda revolucionaria. Sin embargo, muy al contrario, cada día se hace más propaganda, haciendo caso omiso de los posibles efectos negativos.

China y las armas nucleares

Otra interrogante que atemoriza y alárma a Occidente es que China haya emergido dentro de la escena nuclear. Habría que hacer antes que nada una observación general respecto a la política militar China. Desde 1949, la estrategia y planeamiento militar han sido orientados casi exclusivamente hacia la defensa. Esto no excluye operaciones limitadas de tipo ofensivo como la guerra limítrofe chino-hindú. Pero la preocupación central de la estrategia china es defender su territorio de la agresión externa, sea ésta proveniente de los Estados Unidos o por último de la Unión Soviética. Si examinamos el tipo de armas y sistemas de combate que se han adoptado en el ejército, armada y fuerza aérea, esta misma preocupación primordial por la defensa nos será revelada.

Si China tuviese ambiciones expansionistas, se notarían tales planes en sus preparativos militares, tal como las intenciones de Alemania y Japón se podían adivinar en la década de 1930 si se observaba sus programas de rearmamento. Sin embargo, todos los expertos en la capacidad militar china concuerdan en que sus posibilidades para una acción ofensiva de gran envergadura fuera de sus fronteras son casi inexistentes y que ningún esfuerzo importante se ha realizado para mejorarlas.

Por motivos obvios, es en el campo del desarrollo de armas nucleares donde se han efectuado grandes esfuerzos. El programa nuclear de China fue acelerado en 1958, el año en que comenzó a adquirir importancia la

disputa chino-soviética. China ya no podía contar con la garantía nuclear de la Unión Soviética por lo tanto la posesión de un disuasivo nuclear propio era de vital importancia. China actualmente busca aunque sea un "disuasivo mínimo" con el cual evitar el posible ataque. Sucesos recientes parecen indicar que está bien encaminada hacia su obtención.

Los motivos chinos para unirse al grupo nuclear son por lo tanto iguales a los de los actuales miembros —la búsqueda de seguridad y también, podemos agregar, de prestigio. La posesión de armas nucleares no tornaría a la China ni más ni menos "agresiva" que cualquier otro poder nuclear.

¿Qué efecto tendrá esto sobre las posibilidades de llegar al control de armamentos y desarme nuclear? Desgraciada pero muy comprensiblemente, no es probable que China consienta en participar en pactos de tal naturaleza hasta que verdaderamente cuente con algo que negociar. O sea, con una respetable fuerza nuclear propia. El Occidente perdió una oportunidad en 1957-1958, cuando China estimaba que debía existir una "zona no-nuclear" en Asia y el Pacífico. Aunque por el momento se debe tratar de incluir a China dentro de este tipo de negociaciones, no se puede esperar que éstas tengan éxito a corto plazo.

La actitud de China hacia Estados Unidos, las Naciones Unidas y el problema de Taiwán

La actitud china hacia los problemas relacionados con Estados Unidos, las Naciones Unidas y Taiwán, permiten observar claramente su vuelta hacia una política exterior pasiva y a la espera. China aparentemente ha descartado toda posibilidad de llegar a un acuerdo sobre tales materias antes de un futuro indefinido

Uno de los poquísimos documentos secretos sobre política exterior china llegado a nuestras manos trata detalladamente sobre estos problemas, y da una explicación particularmente franca. Este documento, que seguramente se originó a nivel del Comité Central, fue redactado en 1961. Desde entonces no ha sucedido nada que lo invalide así que podemos considerar sus conclusiones como el punto de vista de China.

Respecto a las Naciones Unidas, el documento explica que:

"Si nuestro país se incorpora a la NU, no podremos contar con una mayoría de votación; formalmente se podría modificar tal difícil situación hasta cierto punto, pero en la realidad la lucha iniciada sería más violenta y perderíamos nuestra libertad de acción".

Más recientemente, los jefes chinos han pedido a las Naciones Unidas

que se reforme a sí misma, que revoque la resolución sobre la guerra en Corea que acusó y dejó marcada a China como a un agresor, que dé cabida a Vietnam del Norte y Corea del Norte, que elimine a varios miembros representantes de regímenes títeres, etc. Estas exigencias no deben considerarse con extrema seriedad y puede que no representen más que puntos máximos de transacción. Que la agenda del año 1966 de la NU incluyese la resolución de admisión de China, indica que ésta aún mantiene un interés por esta entidad. Sin embargo, actualmente China no tiene en absoluto la misma ansiedad de hace algunos años por incorporarse a las Naciones Unidas.

El problema de Taiwán es el obstáculo más importante que impide el mejoramiento de las relaciones entre Estados Unidos y China. China ha dejado de lado sus intenciones de apoderarse de Taiwán por medio de la fuerza. Aparentemente está dispuesta a esperar hasta que la ocupación militar en esa isla muera de muerte natural. En el intertanto, no está dispuesta a aceptar solución de arreglo alguno respecto a la situación legal de Taiwán, ya sea en la NU o por sí sola. El documento secreto citado anteriormente dice:

“China es un nuevo país socialista, y si cede o permite que un ejército imperialista ocupe nuestro propio territorio, su prestigio internacional será destruido. Por el momento no necesitamos recuperar Taiwán, obteniendo así que, Estados Unidos continúe en una situación ambigua, criticados pero incapaces de reconocer el estado legal de la ocupación”.

En cuanto a las relaciones con Estados Unidos, China cree que algún día se logrará un acuerdo, pero decididamente no dentro de un plazo próximo. Ella insiste en que una solución total es la única respuesta a los principales problemas. Por esto rechaza gestos simbólicos tales como las facilidades que Norteamérica recientemente ha estado otorgando para la obtención de pasaportes a periodistas y estudiantes que visitan China. El mismo documento citado observa:

“Más vale mantener una relación estacionaria entre China y los Estados Unidos, que la desavenencia dure muchos años. Si este problema se ha de resolver, deseamos que esto se haga de una vez; o sea, el retiro de las tropas de Estados Unidos de Taiwán, reconocimiento de la nueva China, intercambio de periodistas, etc. Todo esto ha de ser resuelto en forma simultánea... Hasta el momento, no nos parece ver signo alguno de mayor ductilidad respecto a las relaciones chino-norteamericanas ni menos seña alguna de sinceridad”.

Si se considera la guerra de Vietnam, el juicio actual de la China sería aún mucho más duro.

La disputa chino-soviética

La disputa chino-soviética, como ya hemos expuesto, lejos de ser inesperada o refractaria, fue la consecuencia lógica de la relación poco equilibrada entre China y la Unión Soviética. Pero la forma que esta disputa ha adquirido en gran parte ha sido dictada por tácticas china. Recientemente esta táctica ha culminado en una situación decididamente desfavorable para China.

La agravación que ha experimentado esta disputa se puede comparar con el desarrollo de una guerra. Hasta 1962, las diferencias fueron ocultadas y mantenidas en privado, mostrando un frente de formal solidaridad en público. Después de la crisis de Cuba y de la guerra limítrofe chino-hindú, la disputa se hizo abierta, aunque China se reprimió abiertamente de desafiar el liderazgo soviético del mundo comunista. En esta fase, China todavía gozaba con apoyo considerable por parte de otros miembros del bloque socialista, quienes —guiados por motivos propios— buscaban mayor independencia de la Unión Soviética. Entre estos países se contaban: Rumania, Polonia, Cuba, Vietnam del Norte y Corea del Norte. En 1964, ya la China abiertamente disputaba con la Unión Soviética el liderazgo del bloque. Esta era aun una política viable, siempre que China evitase la posibilidad de antagonizar a otros países socialistas. Pero China ha llevado recientemente esta disputa a tales extremos que hasta sus propios simpatizantes se han sentido desencantados. Las actividades faccionarias de China, su política respecto al Vietnam, el tono prepotente de sus polémicas y sus velados ataques al resto de los países socialistas —sin mencionar la Revolución Cultural— han logrado apartarla de casi la totalidad de sus aliados excepto Albania.

Debemos destacar que la Unión Soviética una vez más ha tratado de efectuar una reunión internacional de partidos comunistas; reunión para la cual anteriormente Khrushchev había encontrado sólo oposición. Corea del Norte y Vietnam del Norte, antiguos aliados de China, hace poco se han tornado casi neutrales dentro de la disputa. Las relaciones con Cuba se deterioraron durante el transcurso del año 1966 y una cantidad de partidos comunistas extranjeros —notoriamente el Partido Comunista del Japón— han dejado de apoyar a China.

Aquí, a grandes trazos, podemos leer y captar la doctrina milenarista de Mao. Puede ser que China haya minado el liderazgo soviético, pero sus tácticas a la vez han destruido su propio apoyo. China es intransigente respecto al apoyo que reciba. Desde su punto de vista, la doctrina reviste muchísimo más importancia que la conveniencia. ¿Qué importancia tiene si acaso la gran mayoría —“mayoría mecánica” como China despreciativamente la

califica— está contra uno? La minoría es la que custodia la verdad y son ellos los que prevalecerán.

Vietnam

Todos estos hechos nos llevan inevitablemente a tratar el tema de la guerra en Vietnam, porque ha sido la actitud de China hacia este conflicto lo que mayor número de adeptos la ha hecho perder durante el transcurso del año pasado. Debemos establecer claramente que ésta no es ni jamás ha sido una guerra china. Es esencialmente una guerra civil cuyas raíces políticas, sociales y económicas pueden atribuirse directamente a la situación en Vietnam del Sur bajo la dictadura Diem y la junta militar que sucedió a ésta. La decisión tomada por Vietnam del Norte en 1960 en cuanto a dar su respaldo a la guerra civil del sur, fue una decisión de Hanoi y en momento alguno de Pekín. Existe una facción prochina en Hanoi, pero no existe evidencia alguna de que esta facción por sí sola decida la política a seguir. La jefatura norvietnamita aparentemente está unida en su decisión de apoyar a sus compatriotas del sur.

Si revisamos la actitud de China hacia la guerra de Vietnam, desde los comienzos del 'escalamiento' americano en febrero de 1965 hasta la Revolución Cultural, podremos reconocer varios cambios de gran significación. Aunque cada uno de estos giros por sí mismo aparentemente revista poca importancia, observados en conjunto dan un resultado que sólo puede indicar un cambio de política deliberado.

En primer lugar, las promesas de China de apoyar el Vietnam son cada vez más débiles y menos incondicionales. En 1965, China declaró frecuentemente que daría toda la ayuda requerida por el pueblo vietnamés y que esta ayuda incluiría tropas si tal petición fuese hecha. Durante la Revolución Cultural el volumen de declaraciones chinas respecto al Vietnam disminuyó notablemente. Además, sus promesas de ayuda comenzaron a ser emitidas en lenguaje mucho más cauteloso, y terminaron todas las menciones respecto al envío de tropas.

Aunque las probabilidades de una acción chino-soviética conjunta en el caso de Vietnam nunca fueron muy poderosas, China en un comienzo no las eliminó del todo. También se abstuvo de polemizar en forma excesiva en contra de la Unión Soviética. Con el transcurrir del tiempo, sin embargo, China categóricamente rechazó toda posibilidad de "acción conjunta" con la Unión Soviética y agravó el tono de sus polémicas, acusando repentinamente a la Unión Soviética de colaborar con los Estados Unidos para traicionar a los vietnamitas. Esto fue lo que causó la separación entre China y Corea del Norte y el Partido Comunista de Japón, ya que ambos aparentemente piensan que una crisis de la magnitud de la del Vietnam exige la

colaboración, aunque sea de una naturaleza limitada y para "revisionistas modernos".

La política militar china también ha sufrido un giro en su dirección. Cuando comenzó el 'escalamiento' de Norteamérica, las declaraciones chinas destacaron el peligro de una segunda "Corea", implícitamente insinuando que tal vez se viese obligada a intervenir. Otras declaraciones mencionaban la necesidad de efectuar "mil y uno" preparativos militares y también insinuaban la posibilidad de algún tipo de acción de prioridad. Más recientemente, el reclutamiento político a largo plazo —que significa una campaña intensiva de educación política dentro del ejército de China— ha sido más destacado a expensas del reclutamiento militar y el apremio de la crisis ha sido bastante ignorado. Aunque no se puede decir con seguridad si China intervendrá o no en el Vietnam, declaraciones chinas aparentemente afirman que no está dispuesta a recurrir a tal acción salvo que su propio territorio sea invadido.

Finalmente, la interpretación china del significado de la guerra también ha experimentado un cambio. En un principio se la consideraba únicamente dentro de su contexto vietnamita, como un claro y preciso caso del apoyo dado por el imperialismo norteamericano a un gobierno títere neocolonialista, por añadidura contrario al pueblo de Vietnam. Desde fines de 1965, sin embargo, cada vez más a menudo se describe esta guerra como simplemente un elemento —una cabeza de lanza— dentro de los declarados planes norteamericanos de rodear su territorio o incluso llegar a una guerra con China misma. Por lo tanto la dirección chino-céntrica se ha alejado de la situación actual y se ha dedicado directamente a estudiar la posibilidad futura de una invasión de Estados Unidos.

Aparentemente, durante 1965 la guerra en Vietnam ofreció a China varias alternativas en cuanto a la política a seguir. Una era la de colocar al país en pie de guerra y prepararse para intervenir en Vietnam. Otra, no necesariamente incompatible con la primera, era la de unirse a la Unión Soviética para planear alguna forma de acción conjunta. Ambas alternativas eran consideradas por los líderes maoístas respectivamente como "aventurerismo de izquierda" y "oportunismo de derecha". Tal vez la caída en desgracia de algunas importantes personalidades durante la Revolución Cultural pueda ser atribuido a este debate. Llegado el momento se optó por un camino intermedio entre estas dos alternativas.

Este camino es el de postergar una preocupación inmediata por la situación en Vietnam y concentrarse en un reclutamiento ideológico y político del pueblo chino en anticipación a una posible guerra con los Estados Unidos. Aunque China continúe regalando cantidades considerables de armamentos al Vietnam, esa guerra es esencialmente un problema

vietnamita. El eventual triunfo o derrota depende principalmente de los esfuerzos del pueblo de Vietnam y algunas declaraciones chinas parecen sugerir que aún les quedan muchos reveses que sobrellevar antes de conseguir la victoria. En el intertanto, los chinos, de un modo casi fatalista, observan lo que sucede. Confiados en la doctrina de la guerra popular, y en la movilización ideológica provocada por la Revolución Cultural, están preparados para lo peor. En realidad, es la Revolución Cultural y no Vietnam la que ahora ocupa el lugar central dentro de sus preocupaciones.

La Revolución Cultural

Las causas de la Revolución Cultural son muchas y muy complejas. En su esencia es la culminación de la búsqueda de "sucesores revolucionarios" a la actual jefatura y para eliminar los gérmenes de revisionismo doméstico que comenzaron con el "movimiento de educación socialista" de 1963. También están implicados elementos que desatadamente luchan por el poder. Pero existe un sentido en que este movimiento está directamente unido a la política exterior. La Revolución Cultural coincide con un período en que la política externa de China ha sufrido sólo reveses o encontrado fines estériles. La Revolución Cultural representa una vuelta desde el mundo externo y a la vez una pérdida de interés en éste, incluyendo la guerra en Vietnam. No sería exagerado adivinar el estilo de Mao tras todo esto. El Gran Salto Adelante fue un intento de revolucionar la política económica de China y falló —aunque esta falla haya sido causada parcialmente por motivos fuera de control chino. El rompimiento chino-soviético, y sus consecuentes nuevas alineaciones, fueron un intento para revolucionar la política exterior china. También falló este intento y nuevamente por motivos que en su mayoría escapaban al control chino. Frustrados en su política económica y externa. Mao y sus compañeros dedican ahora su atención a lo que consideran la clave de sus problemas. El adoctrinamiento revolucionario comienza en lo propio: la Revolución Cultural es un intento de indoctrinación global de la sociedad china.

Las frustraciones sufridas por China en el campo de los asuntos internacionales durante los años recientemente transcurridos, se combinan con los caracteres centrípetos e introspectivos de la experiencia histórica china para producir una situación curiosa que nos permite en forma casi absoluta opinar lo siguiente: China es un país que no cuenta con una política exterior explícita y digna de mención.

HACIA ADONDE VA EL JAPON

Gustavo Andrade

Estudios Internacionales. N° 43, julio-septiembre, 1978

Gustavo Andrade, Director del Instituto Iberoamericano de la Universidad de Sofía en Tokio, es uno de los pocos emditos latinoamericanos que ha logrado un conocimiento profundo del Japón, luego de una experiencia de más de dos décadas en ese importante país asiático. Este ensayo recoge esa experiencia aportando una visión actualizada de las perspectivas económicas, culturales y políticas del Japón, proyectándolas hacia un futuro que muchos analistas han coincidido en señalar como el siglo del Japón, principalmente por su crecimiento económico y su revolución en materia de comunicaciones.

Particularmente interesante es la visión que el autor plantea acerca de cómo el Japón ha logrado asimilar la tecnología y el ímpetu económico del Occidente, pero manteniendo al mismo tiempo sus tradiciones culturales y su propia manera de ser, que es lo que le ha permitido una síntesis entre la eficiencia y la dedicación, base esencial de su éxito. Concluye el ensayo haciendo un llamado de atención muy válido para América Latina, en cuanto a que es indispensable comprender y estudiar al Japón si se desea que el futuro se traduzca en una mayor interacción recíproca.

Gustavo Andrade Lleras, S. J.
Hacia adónde va el Japón*

Gustavo Andrade Ll. Director del Centro de Estudios Latinoamericanos,
de la Universidad de Sofía, Tokio, y autor de diversos trabajos sobre
Japón y América Latina

INTRODUCCION

Muchas personas con quienes he conversado me han preguntado con vivo interés, al tiempo que con cierta inquietud por lo desconocido, cuál es mi opinión sobre el futuro del Imperio del Sol Naciente. Y me parece muy natural, ya que desgraciadamente existe un mutuo desconocimiento que hace que ante el desarrollo económico del Japón, el llamado milagro japonés, se pregunten hacia dónde va esa nación, que nada más hace treinta años estaba postrada por su derrota; se le había expulsado del mundo político internacional y ahora la encontramos participando activamente en la conferencia de San Juan de Puerto Rico. Allí entre los representantes del mundo desarrollado del Occidente, se sienta la tal vez enigmática figura del primer ministro Miki para debatir de igual a igual con los líderes de la economía y la política del mundo capitalista el futuro de este bloque.

Por otro lado, los videntes del futuro, que han hecho predicciones basadas en análisis computarizados, aseguran que el siglo que se inicia después de la crisis petrolera de 1973, es el siglo del Japón. Bástenos los ejemplos de dos distinguidos economistas. Uno de ellos, el subdirector de la Revista "The Economist" de Londres, en un artículo de fondo el 4 de enero de 1975 afirmaba que en el Occidente había habido tres revoluciones: la del ferrocarril de 1775 a 1875, que fue el siglo inglés; la del automóvil de 1875 a 1975, o sea el siglo norteamericano, mientras que ahora estamos entrando en la revolución de las telecomunicaciones, el siglo japonés de 1975 a 2075.¹

Otra autoridad en el campo de la economía del futuro, el americano Herman Kahn, en un trabajo publicado en diciembre de 1974 bajo el título "Japan's Role in the World" vuelve a insistir que el siglo XXI será el siglo del Japón². Ante el optimismo de los observadores extranjeros, los japoneses mantienen una actitud de reserva y consideran exageradas las opiniones de los mencionados analistas.

*Texto basado en una conferencia pronunciada el 19 de septiembre de 1976 en Bogotá, Colombia.

¹Macrae, Norman, "Pacific Century, 1975-2075?" *The Economist*, 4 January 1975, pp. 15-35.

²Khan, Herman & Garret Scalera, "Japan's role in the world" (Corporate Environment Program "Research Memorandum", N. 10), Hudson Institute, December, 1974.

Tal vez la dura experiencia de la segunda guerra mundial los inhibe y alimenta un profundo recelo a toda idea mesiánica que recuerde los días del militarismo japonés. Pero aun así no pueden menos de reconocer la vitalidad de su economía que les impone una decisión política en la arena internacional.

Sin arrogarme un poder profético del cual carezco y únicamente basado en una existencia de 20 años, preñada de un interés no sólo académico sino de quien ha podido vivir el calor humano del pueblo japonés, me atrevo a exponer brevemente mi opinión sobre el futuro económico, cultural y político del Japón.

EL FUTURO ECONÓMICO DEL JAPÓN

Es bien conocido el desarrollo a veces espectacular de la economía japonesa. Remontándonos a los años posteriores a la derrota del Japón en la segunda guerra mundial, nos encontramos que el poder económico que había sido utilizado para el gran esfuerzo bélico, se halla reducido en un 44% de su capacidad industrial, mientras que ha permanecido un 42% de su riqueza nacional³. Después de treinta años, hoy día el Japón ocupa el segundo puesto dentro de los países occidentales en cuanto al producto nacional bruto (PNB); únicamente lo superan los Estados Unidos.⁴

¿A qué se ha debido tal desarrollo? ¿Será posible mantener este ritmo en el futuro? Todos estos enigmas son los que acosan tanto a extranjeros como a japoneses. Sin poder adentrarme en los misterios de la economía, a donde me acerco con el respeto de un novato, únicamente quisiera hacer resaltar algunas cifras que nos sirvan como base a unas consideraciones futuristas.

Japón ha mantenido un crecimiento promedio del producto nacional bruto desde 1955 del 10% más o menos. Este ritmo acelerado se vio repentinamente interrumpido por las incidencias de la crisis petrolera de 1973. Este hecho se reflejó en un descenso del PNB a -1,7%, al mismo tiempo que la producción nacional que se había mantenido con un ritmo de crecimiento promedio del 12% anual, registra una caída vertical a -2,5%.

La estrategia de los planeadores de la economía japonesa se había basado, en gran parte, en la expansión de su comercio internacional. Prueba de ello es la invasión de los mecanismos internacionales no sólo de electrodomésticos, sino de automóviles, juguetes, naves y relojes. El Japón de 1960 a 1972 había duplicado su porcentaje en el comercio exterior de los países capitalistas; sus exportaciones en el año de 1960 eran un 3,6% del total del mundo occidental, mientras

³Ministry of International Trade and Industry, "Foreign Trade of Japan". Tokyo, 1974, p. 1.

⁴Keizaikikakucho chosakyoku, "Keizai yokan", 1976, Tokyo, p. 319.

que sus importaciones en el mismo, llegaban únicamente al 3,8%. Estados Unidos en ese año dominaba el comercio exterior de Occidente con un 17,3% en las exportaciones y un 12,6% en las importaciones. Doce años más tarde, Japón exporta un 7,6% del total del mundo capitalista, mientras que importan el 6,1%; los Estados Unidos en ese mismo año de 1972 ve reducidos sus porcentajes a un 13,1% para las exportaciones y un 14,4% para las importaciones. Alemania Federal durante este período ha visto un aumento del 2% tanto en exportaciones como en importaciones. Después de 1972 tenemos que el aumento de los precios del petróleo con la recesión de la economía occidental hicieron que el comercio exterior del Japón sufriera en 1973 un descenso a un 5% de crecimiento anual, comparado con el 6,9% de 1972 o el 20,2% de 1971. En cambio las importaciones en 1973 llegaron a crecer en comparación con el año anterior en un 63,2%, presentándose por primera vez en muchos años un déficit de \$ 10.074 millones de dólares en la balanza de pagos.⁵

Estos datos escuetos tal vez habrán podido dar una idea de la situación casi de pánico que se apoderó de algunos sectores tanto japoneses como extranjeros. Añadiré algunos datos más para analizar las características del comercio exterior del Japón. La economía de este país depende esencialmente de la importación de materias primas para su industria y de alimentos para sostener el único capital que tiene el Japón que es el humano. El 99,6% del petróleo crudo tuvo que ser importado en 1972 de los países árabes e Indonesia principalmente; un 98,3% del mineral de hierro de la industria japonesa es importado, siendo Chile, Perú y algunos países del sureste asiático los principales proveedores. En el campo de los alimentos, Japón depende en un 95,1% para su trigo y un 99,5% de maíz; únicamente el arroz, base de la alimentación de los japoneses, es producido por ellos. El pescado, que es parte también esencial en la dieta diaria, tiene que obtenerlo en las costas del Caribe, el Pacífico Norte o en el Mediterráneo, ya que la contaminación de los mares adyacentes ha hecho peligroso comerse un pescado de las costas japonesas. Brevemente, los alimentos ocupan un 13,7% de las importaciones del Japón en 1974.

Se podría decir que Japón es una gran fábrica en donde las materias primas que alimentan la maquinaria son esencialmente importadas, mientras que los trabajadores de esa fábrica viven de los alimentos producidos en el extranjero.

He querido hacer énfasis en los claroscuros de este breve análisis para que podamos comprender mejor hacia dónde va la economía

⁵Todos estos datos están tomados de las estadísticas que ofrece el Profesor Mizuno, Hajime, en su conferencia. La Economía Japonesa después de la crisis del petróleo y las implicaciones en sus relaciones con América Latina. Instituto Iberoamericano, Univ. Soffa, Tokyo, mayo 1975.

japonesa. Para poder darnos cuenta más exacta de la importancia de la economía del Japón en el mundo occidental, hay otros aspectos que sería necesario mencionar, como es la inversión de capital en el extranjero. Tan sólo mencionaré que el Japón invertía en el área privada en 1967 un 1,2% del total del PNB en el extranjero, mientras que los Estados Unidos en ese mismo año llegaba al 7,4% e Inglaterra al 16%. En 1972 Japón invirtió capitales privados en el extranjero en un 2,3% de su PNB, Estados Unidos el 8,1% e Inglaterra el 16,5%. Es decir que mientras que los otros países mantenían la cuota de inversiones al mismo nivel con muy pocas variantes, Japón duplicaba su inversión. En términos reales de dólares per cápita, sin embargo, Japón en 1974 no invertía sino 63 dólares, Estados Unidos 450 e Inglaterra 457. Lo cual señala un gran retraso de las inversiones privadas japonesas en el extranjero. En 1972 Japón gozaba todavía de una balanza favorable de divisas que permitió la expansión de las inversiones privadas en el exterior. Pero con la crisis petrolera esta balanza vino a descompensarse en contra del Japón; sin embargo, recientemente, el auge de las exportaciones hace que el superávit de divisas ofrezca una nueva oportunidad al Japón de incrementar sus inversiones en el extranjero.

Este análisis, aunque superficial como obra de un novato, nos ha situado debidamente en setiembre de 1976 para hacer algunas predicciones sobre la economía del Japón. En primer lugar, aprovecharé los datos de tres entidades que han presentado un esquema porcentual del futuro de la economía del Japón. El Consejo para la estructura industrial del Ministerio de Comercio e Industria del Japón, entidad oficial que predice para el período 1973-1980 un aumento del PNB real del 6%. Las exportaciones crecerán en un 16,9% y las importaciones en un 13,9%; los precios al por mayor se mantendrán con una tasa inflacionaria del 7,6% y los del consumidor en 8,5%. En cambio una entidad privada, el Instituto de Investigación de Nomura, sostiene que para el mismo período más o menos (1974-1980) el crecimiento del PNB real del 4,8%, las exportaciones tanto como las importaciones crecerán en un 18%, mientras que los precios al por mayor aumentarán en 8,7% y los del consumidor en 10,8%. Por último otra entidad privada, el Centro de Investigación de la Economía del Japón, predice para el período de 1975 a 1985 un crecimiento real del PNB del 7%, las exportaciones de un 13,6% y un 12,9% para las importaciones. Los precios al por mayor superarán el 12% y los precios al consumidor crecerán en un 7,4%.⁸

Como consecuencia del crecimiento limitado del PNB y de la estructura del desarrollo económico, después de haber gozado en un período de más o menos de unos 15 años de prosperidad en la eco-

⁸Idem.

nomía internacional, el pueblo japonés, que había vivido de la mística del aumento del PNB, se encuentra hoy día que el sacrificio social ha sido muy grande. Así como el milagro japonés se hizo famoso internacionalmente, de la misma manera el problema ecológico ocupa los grandes titulares de la prensa tanto nacional como internacional. Se ha exagerado a veces con exceso que es necesario andar en Tokyo con máscaras contra gases. He vivido 14 años en el pleno centro de esta megápolis y puedo afirmar que aunque sí se echa de menos el aire puro de nuestras tierras campesinas, sin embargo no es algo fatal. Pero ciertamente que es un problema serio y que es digno de mencionarse porque ha de influir en el desarrollo económico del Japón. La estrecha faja industrial desde Tokyo hasta Hiroshima tiene ciertamente la más alta densidad industrial del mundo, que hace que el problema ecológico sea más agudo que en las extensas zonas industriales de Estados Unidos y otros países. Hasta hace pocos años la inversión para prevenir la contaminación del aire y las aguas era mínima; pero gracias a la presión del pueblo japonés sobre los industriales y el gobierno, hoy día, por el contrario, una de las industrias más florecientes es la de la prevención de los problemas ecológicos. Quisiera probar este aserto con datos, pero solamente diré que, por ejemplo, en la ciudad de Tokyo en 1965 la contaminación del aire que llegaba a 0,074 ppm, en 1974 había disminuido a 0,025 ppm, y en la ciudad que había el porcentaje más alto, Kawasaki, la contaminación en 1965 era de 0,110 y hoy día es de 0,030 ppm.⁷

Anota un economista japonés, el doctor Hajime Mizuno, que la economía japonesa se halla en una etapa de transición que se caracteriza por lo siguiente:

- 1) Más énfasis en el bienestar del pueblo japonés que en el crecimiento del PNB.
- 2) Reducción de la tasa de crecimiento económico, debido a la carestía de la mano de obra, a la escasez y carestía de los recursos naturales y a las condiciones ecológicas del medio ambiente.
- 3) Presiones inflacionarias originadas por el aumento de la demanda y de costos.
- 4) Importancia de la cooperación internacional en virtud del papel del Japón en este medio.

La política económica del Japón tiene que ser manejada con una gran habilidad para que no se produzca un exceso de exportaciones

⁷Keizaikikakucho chosakyoku, "Keizai yokan, 1976, Tokyo, p. 297.

que amedrente a su primer gran comprador, los Estados Unidos, y por otro lado que no se reduzcan tanto las mismas que genere un proceso de estancamiento industrial. Entre estos dos extremos se debaten los economistas japoneses, quienes en julio pasado en una reunión de industriales norteamericanos y japoneses se dedicaron a convencer a la parte contraria que el exceso actual de exportaciones de más de 6.000 millones de dólares a los Estados Unidos no es sino un fenómeno pasajero. La explicación que dan es que la economía interna del Japón comienza a reactivarse, con lo cual las importaciones procedentes de los Estados Unidos aumentarán proporcionalmente. Ahora bien, el fiel de la balanza no retornará a su estado normal en pocos meses y si se demora demasiado, las tendencias aislacionistas de los grupos conservadores de Estados Unidos presionarán fuertemente al Ejecutivo para que se impongan límites a las importaciones procedentes del Japón. Al mismo tiempo forzarán al gobierno japonés para que revalúe el yen, con lo cual las exportaciones japonesas resultarán poco competitivas en el mercado por el aumento de costos.

Hasta el momento me he fijado principalmente en las relaciones comerciales entre Estados Unidos y Japón por depender este último en gran modo de la economía norteamericana. Aunque no podrán los japoneses en un futuro próximo cambiar fundamentalmente la estructura de su comercio, orientado a los Estados Unidos, sin embargo se les impone la necesidad de diversificar sus mercados. Dentro de esta panorámica mundial, los países del llamado tercer mundo, ocupan un puesto especial para la economía japonesa. Entre estos países se destacan dos áreas principalmente: el Sureste asiático y América Latina. La primera, por razones geopolíticas, absorbe un 22,9% de las exportaciones y un 20% de las importaciones del total japonés. Las exportaciones a América Latina llegan a un 9,1%, mientras que las importaciones no llegan sino a un 4,4% del total del comercio exterior del Japón. Aunque la cuota del incremento de las exportaciones e importaciones en estas áreas no llega durante el período de 1964 a 1974 a los índices registrados por el Mercado Común Europeo, China Continental y el Medio Oriente, sin embargo, sobrepasan la cuota media total del incremento en las exportaciones e importaciones de Japón que es del 23,6% y 22,8%, respectivamente. Para América Latina los índices fueron de 26,8% para las exportaciones y 14,7% para las importaciones. En el sureste asiático la cuota fue del 21,7% para las exportaciones y el 25% para las importaciones.⁸

De estas cifras se desprende con claridad que el ritmo del comercio exterior del Japón con América Latina ha sido favorable al

⁸Cfr. Prof. Mizuno, Hájime. "La economía japonesa...".

primero, produciéndose un superávit de exportaciones hacia América Latina. Una imagen clara de esta descomposición en la balanza comercial son los barcos de la Flota Grancolombiana que salen de nuestro continente casi vacíos, zarandeados por el fuerte oleaje del Pacífico y vuelven sólidamente cargados del Japón con un lastre que impide todo balanceo. En cambio, para los países del sureste asiático pasa lo contrario. La balanza les es favorable. Una de las razones de esta descompensación con América Latina, se halla en la capacidad de absorción por parte de nuestras economías, de productos japoneses. El nivel económico de América Latina supera el del Sureste asiático, sobre todo en cuanto se trata de productos consuntivos.⁹

A través de estos áridos análisis estadísticos, se podrán discernir algunos de los problemas y perspectivas de la economía japonesa en el futuro. En resumen, el milagro japonés continuará creciendo, eso sí, con un ritmo más lento, con todas las implicancias de la transformación de la economía que antes mencioné y con las consecuencias culturales y políticas a las cuales me referiré en la segunda parte de este trabajo.

EL FUTURO CULTURAL DEL JAPÓN

Cuántas veces los turistas, ilusionados con el Japón de las calles tortuosas, las japonesas vestida de kimono o la figura venerable del Monte Fuji, se hunden en la desilusión al encontrarse con las autopistas congestionadas de tráfico o con los vestidos última moda de París o Roma, o cuando la neblina contaminada les impide ver las nieves del Monte Fuji. Con la añoranza de lo típico se interrogan: ¿Ha perdido el Japón su atractivo cultural ante el ímpetu arrollador del Occidente? ¿Hacia dónde se dirige vertiginosamente esa multitud de 110 millones? ¿Cuáles son sus aspiraciones y metas? Pero esta angustia del observador extranjero no es únicamente suya; la comparten los mismos japoneses, quienes desde hace unos 5 años más o menos han iniciado un profundo examen de su identidad. Las librerías de Tokyo, Osaka o Kyoto se hallan abarrotadas de ensayos sobre este tema.

Sería gran presunción querer sintetizar en unas pocas líneas este esfuerzo y pronosticar sobre el futuro cultural. Únicamente quisiera hacer algunas consideraciones como consecuencia del análisis económico que precedió esta parte. Más que examinar uno por uno los valores culturales del Japón, que parecen haber desaparecido en la época de postguerra, quisiera llegar a la forma fundamental que ha estructurado la cultura japonesa.

Una de las características evidentes es la sobriedad en el arte,

⁹Keizaikikakucho chosakyoku, "Keizai yokan". 1976, Tokyo, p. 262.

donde el barroquismo exuberante de un templo como el del To-shogu en Nikko, es una excepción. La escasez de recursos naturales ha hecho que el japonés aproveche lo mejor posible los elementos más sencillos. Un jardinero usará cualquier roca o tronco de árbol para que con la disposición tridimensional de estos objetos, obtenga en el paisaje un efecto de profundidad que no lo tienen los esquemáticos jardines de un palacio como Versailles: Un arreglo floral de Ikebana difiere de un occidental porque con sólo una pocas flores, a veces tres o cinco nada más, saben ellos revivir todo el espacio artístico que pretenden. En una casa japonesa la descarnada viga de madera no tiene vergüenza en descubrir su origen; esta es una expresión más de la característica antes indicada.

Otra cualidad alabada por los occidentales y que ojalá pudiéramos imitar los latinoamericanos es la paciente laboriosidad del pueblo japonés. Por tener un subsuelo pobre de recursos, rocoso y poco apto para la agricultura (solamente un 16% del total de la superficie del país) el campesino japonés desde muy antiguo se acostumbró al trabajo duro y monótono de la tierra. Si la siembra se llegase a retardar, por efecto de las estaciones del año, se arriesgaría a perder su cosecha. De ahí una disciplina en el trabajo que no permite dejarlo para mañana.

Estas cualidades del alma campesina japonesa han sido heredadas por el industrial y el empleado tanto oficial como privado. Por eso para el japonés la jornada de trabajo no se acaba a la hora prefijada cuando todavía hay negocios pendientes. En cambio, el tipo medio del empresario norteamericano y sus empleados al dar el reloj las cinco de la tarde abandonan la oficina sin preocuparse si queda pendiente algún trabajo; ellos se han comprometido por contrato hasta esa hora y nada más. En cambio, el japonés permanecerá hasta altas horas de la noche, si es necesario, para contestar un télex o preparar los documentos para el día siguiente. Yo sé de antiguos alumnos míos que al final del año se encuentran con que tienen más de veinte días de vacaciones acumulados, pero que no han podido utilizarlos y los perderán porque no tienen tiempo para tomárselos.

Otra nota característica del japonés es su fidelidad al grupo más que a los valores individuales. Muchas veces he tenido la oportunidad en los banquetes de matrimonio escuchar los consejos que los directores de las compañías dan a las novias. Les dicen claramente que sus maridos tendrán que sacrificar con frecuencia el descanso hogareño para trabajar en la compañía y que no deben hacer problema de esto si llegan a altas horas de la noche. Con frecuencia, exagerando las situaciones, se dice que el japonés no se casa con su novia sino con la entidad con que trabaja. Esa aseveración se ve confirmada por las estadísticas en las cuales los jóvenes empleados afirman que su valor principal aun por encima de la familia, es su

trabajo. En él encuentran su realización humana porque el trabajo los liga al grupo al que han sido cooptados.

Habría muchas otras observaciones que hacer al respecto, pero ahora quisiera hacerme una pregunta. ¿Qué impacto han sufrido esas notas típicas del alma japonesa con el desarrollo económico? ¿Se irá el Japón occidentalizando más y más hasta perder su alma? Y en caso de que esto suceda, ¿cuáles serán los valores que reemplacen la tradición?

No se puede negar que debido a la prosperidad de los últimos años la tendencia consuntuaría se ha incrementado en el pueblo japonés. Este fenómeno contrasta con la sobriedad de vida hasta ahora experimentada. No faltan los así llamados nouveaux riches con su gusto extravagante. Cuando como resultado del escándalo de la Lockheed, los investigadores, penetraron en la mansión del Sr. Kodama, quien está complicado en el affaire, se encontraron con una colección de estatuas occidentales que en un principio se calcularon como una fortuna, pero más tarde al ser analizadas por los expertos, se descubrió que la mayoría eran copias sin ningún valor. Pero eran el símbolo de uno de los hombres que se ha enriquecido más en los últimos años. Sin embargo, en el arte, aunque muchos han imitado y perfeccionado las técnicas occidentales, todavía se conservan las cualidades típicas de refinamiento y sobriedad.

Pero como desde 1955 la meta de la política económica fue el incremento anual del PNB para colocarse entre los primeros países capitalistas, el ideal del samurai que prefiere morir de hambre con tal de no faltar a su honor, se ha convertido en la lucha por la ganancia fácil por encima de las normas éticas y la destrucción del medio ambiente, antes muy respetado por la arquitectura japonesa. Efectos visibles de este desmoronamiento son los ya muy conocidos escándalos políticos y el gran índice de contaminación del aire y las aguas con la destrucción parcial del paisaje. Contra esta inmolación del país ante el altar del dios dinero, se han levantado los grupos de protesta lo mismo que aquellos que se preocupan por el medio ambiente más humano.

Sin embargo, dada la inclinación del pueblo japonés por el trabajo, creo que será muy difícil reestructurar el alma de estos 110 millones que han puesto el sentido de su existencia en el éxito económico como un sustituto a los valores espirituales y religiosos. De ahí que los misioneros encontremos una valla impenetrable para comunicarles algo del mensaje evangélico. Algunos indicios de un cambio en esta actitud alimentan la esperanza de quienes creemos que la economía debe estar al servicio del hombre y no que éste sea el esclavo de aquélla. Pero estos brotes primaverales morirán agostados si la economía internacional fuerza al Japón a luchar por su subsistencia.

Aunque la economía individualista del Occidente ha penetrado profundamente en el Japón desde hace más de cien años, la fidelidad al grupo le ha dado a este pueblo una fuerza de cohesión que explica en parte el maravilloso despegue económico. Al desmembrar uno por uno el grupo, el individuo se hunde en la incertidumbre y su lealtad no encuentra el norte orientador de su vida. Ahora bien, el grupo, por otro lado, puede ser manipulado fácilmente y ojalá que no vuelva a repetir los errores de la preguerra y se integre con facilidad a las nuevas estructuras internacionales.

Por último, en esta visión del futuro cultural japonés quisiera fijarme en el aspecto educacional. De todos es conocido que la educación obligatoria hasta los quince años es verdaderamente obligatoria, de tal modo que si los padres de familia no envían a sus hijos a la escuela primaria y a los tres primeros años de bachillerato, el Estado se encarga de llevarlos ante la justicia y obligarlos a hacerlo. Por esto se puede afirmar sin error ninguno que hoy en día en el Japón un 100% de los niños y niñas tienen educación básica hasta los 15 años. Al bachillerato superior, que consiste en los tres últimos años de nuestro sistema educacional, asisten hoy día 4.270.977 jóvenes, de los cuales la mitad son mujeres. Estas cifras representan un 80% del total de los jóvenes en la misma edad; en algunas ciudades como Tokyo el porcentaje llega casi al 95%, mientras que en algunas provincias disminuye pero sin llegar a niveles inferiores al 50%. En la universidad e instituciones de educación superior perfeccionan sus estudios 2.099.482 personas que representan más o menos un 35% del total de la población entre los 18 y 23 años.

Este énfasis en la educación ha permitido al Japón asimilar las técnicas y cultura nacidas en el Occidente, tal vez con detrimento de la investigación y debido aprecio de sus propios valores. Un sano nacionalismo podría completar el sistema de educación para que el japonés no se sienta un extraño en su propia cultura y un advenedizo en la occidental.

EL FUTURO POLITICO DEL JAPON

Muy frecuentemente se me ha preguntado sobre las posibilidades de un cambio profundo en la política japonesa. Al constatar en el mapa de Oriente el predominio del socialismo que va cercando al Japón, surge naturalmente la inquietud en unos y la esperanza en otros de que esta gran potencia económica se transformará en una nación más del campo socialista. Los últimos acontecimientos políticos han convulsionado al país lo mismo que a la opinión pública mundial como consecuencia del soborno de la Lockheed a prestantes figuras del partido del gobierno. Casi treinta años en el poder y con muy pocas probabilidades de un cambio de guardia, el Partido Liberal-

Demócrata había gozado de gran libertad para poner en práctica su política económica y social. En el sistema bicameral del Japón, la cámara alta juega un papel prácticamente de adorno, sobre todo cuando en la cámara baja hay una gran mayoría de un partido. Pero en 1974, como resultado de las elecciones para la cámara alta, el Partido Liberal-Demócrata mantuvo un estrecho margen sobre los partidos de oposición tomados en conjunto. 127 son los parlamentarios del partido del gobierno contra 121 de la oposición. En la cámara baja, sin embargo, goza aún de una amplia mayoría de 279 parlamentarios contra un total de 491.

Se ha hablado mucho de un frente unido de la oposición, encabezado por el Partido Socialista que mantiene el liderazgo dentro de ésta con 118 representantes en la cámara baja y 62 senadores. Pero la estructura de este mismo partido en donde se cobijan tendencias muy dispares como es el socialismo cristiano o el ala de extrema izquierda netamente marxista, no permite una clara formulación del programa de este frente unido. El nudo gordiano que ha sido imposible desatar, es la relación de los otros partidos de centro opositoristas y el Partido Comunista. Este último ha ido progresando en las últimas elecciones de tal manera que hoy cuenta en la cámara baja 39 representantes y 20 senadores en la alta. Los dos partidos de centro, el Komeito, de origen budista, y el social-demócrata; rechazan cualquier compromiso con el Partido Comunista. Y sin la colaboración de éstos es imposible obtener una mayoría en la cámara baja que es la encargada de formar gobierno.

Sin embargo, a más tardar en diciembre de este año, el gobierno del primer ministro Miki tiene que llamar a elecciones para la cámara baja, ya que el período constitucional de los actuales miembros lo impone. En este momento cualquier predicción sobre los resultados de estas elecciones es un poco prematura, porque el escándalo de la Lockheed ha sido un factor imprevisible. El Partido Liberal Demócrata se debate en su interior con la posibilidad de una división absoluta que dé lugar a un nuevo partido de centro derecha. El actual primer ministro al no vacilar en permitir una investigación exhaustiva del caso, que ha producido ya el encarcelamiento de su predecesor y de dos ex ministros, está jugando una carta muy arriesgada que puede salvar a su partido con la imagen de la depuración o dividirlo en vísperas de las elecciones. Sin embargo, en las últimas noticias de estos días se habla de una tregua firmada por el primer ministro y sus dos más poderosos rivales dentro del partido, después del encarcelado Kakuei Tanaka.

Como fenómeno interesante para los análisis políticos, quiero anotar el apoyo tácito de los partidos socialista y comunista a la gestión purificadora del actual primer ministro. Cuando hace unos dos meses se entabló un ataque frontal por parte de su mismo partido

contra Miki, éste supo apoyarse en la oposición y la prensa para sorprender la crisis. La facción encabezada por el ex premier Tanaka tuvo que replegarse y sufrir la devastadora derrota que llevó a su jefe a la cárcel.

El Partido Comunista japonés, animado por sus victorias electorales de los últimos años que le produjo un aumento en el voto popular del 6,8% al 10,5% en las elecciones para la cámara baja, ha presentado un nuevo programa político en el cual se alinean claramente con el eurocomunismo al rechazar la dictadura del proletariado. Muchos observadores dudan de la sinceridad de este manifiesto y lo consideran simplemente como una táctica electorera. En todo caso, como lo anotaba antes, aunque el partido de gobierno sufriera una considerable derrota electoral, la posibilidad de la formación de un gobierno de izquierda parece aún remota. El pueblo japonés fundamentalmente es tradicionalista y creo muy difícil que por el medio pacífico de las elecciones se llegue a una situación como la que confrontan los italianos hoy día. Existe, sin embargo, un potencial revolucionario en el hastío del pueblo ante los escándalos y corrupción actual; los sacrificios sociales hechos por los japoneses para fortalecer la economía, pueden de un momento para otro convertirse en una gran fuerza que destruya la hegemonía del Partido Liberal-Demócrata. En esta hipótesis únicamente un gobierno de centro formado por el ala progresista del mismo partido en coalición con los sectores moderados de la oposición, podría incorporar en sus programas el descontento y formar un gobierno de estructura diversa a la actual, pero de signo reformista nada más.

Por último, quiero brevemente mencionar el futuro de la política internacional del Japón. En la postguerra este país se ha mantenido dentro de la órbita del bloque de los Estados Unidos. Pero en los últimos años, como consecuencia del fortalecimiento de su economía y sobre todo por el desprecio con que Nixon y su secretario de Estado Kissinger han tratado al Japón, en especial cuando el gobierno norteamericano decidió renovar sus relaciones con China continental, Japón inició una política independiente si romper su alianza básica con los Estados Unidos. Prueba de ello es su acercamiento a los países árabes, después de la crisis del petróleo, y el reconocimiento casi inmediato del nuevo gobierno unido de Vietnam.

Los factores económicos ya antes indicados pesan seriamente en la determinación de la política internacional japonesa. La vecindad de las dos grandes potencias socialistas, China y Rusia, impone a los dirigentes una difícil balanza que ha impedido hasta ahora el firmar un tratado de amistad con China continental por la presión rusa que no quiere ver aumentar los amigos de su rival en el campo comunista. El problema territorial entre Japón y la Unión Soviética sobre las islas Kuriles ha retardado el tratado de paz entre las dos nacio-

nes. Pero los japoneses no pueden cerrar los ojos ante el posible gran mercado para sus productos que representan estos inmensos países. Además la riqueza en materias primas tanto de China como de Rusia es un aliciente para los industriales japoneses que andan recorriendo el mundo en busca de estos tesoros.

En algunos países del sureste asiático se habla de la resurrección del imperialismo japonés. Y se le ve con aprensión y tal vez abierta hostilidad, como en Tailandia e Indonesia, cuando el ex premier Tanaka visitó esos países. La dominación económica ha quedado manifiesta en la primera parte de esta exposición; lo que angustia a muchos es si este poderío no ha de ser acompañado necesariamente por el militarismo japonés para defender sus mercados y sus fuentes de abastecimiento. Notan otros que el poder militar de los japoneses se ha incrementado en los últimos años¹⁰. Yo creo que mientras la coyuntura internacional no dé un vuelco absoluto, los japoneses podrán mantener el acceso tanto a las fuentes como a los mercados y que por tanto el espectro del militarismo que cubrió el Pacífico en los años treinta y durante la guerra mundial, no volverá a aparecer en la arena internacional. Los japoneses aprendieron una dura lección con Hiroshima y Nagasaki y ellos hoy día prefieren sentarse pacientemente en las reuniones internacionales para exponer su punto de vista y obtener el apoyo del Occidente en su lucha para mantener una población de más de 110 millones en una extensión de 372.300 kilómetros cuadrados, una tercera parte de Colombia, sin grandes recursos de materias primas y únicamente con el capital humano de un pueblo sufrido, educado y trabajador.

Finalmente quisiera anotar que el futuro de un país no depende únicamente de los factores internos que he mencionado, sino que dentro de la coyuntura internacional contemporánea, la interacción entre los bloques o naciones impone muchas veces el rumbo de un país. Por eso es muy alentador constatar el interés de los colombianos por comprender los valores culturales, políticos y económicos de Japón. Hasta ahora dados nuestros nexos con Europa y Estados Unidos la orientación de la Universidad, de la política internacional había sido en base a estos países. Pero ahora se nos ofrece un desafío al cual se ha comenzado a responder.

¿Cuál ha de ser nuestra actitud ante el Japón que aunque pertenece al mundo capitalista, sin embargo su base cultural carece de los valores comunes a Europa y Estados Unidos? La civilización occidental con su base judeo-cristiana, su revolución técnica e industrial ha hecho posible un diálogo con Colombia. Pero el Japón ha sido la esfinge sobre la cual muy pocos han podido opinar por su desco-

¹⁰Cfr. Emerson, John Arms, Yen & Power, Charles E. Tuttle Company, Tokyo, 1973.

nocimiento del lenguaje y su cultura; cuando a nivel técnico se sientan nuestros representantes con los japoneses para discutir, existe un abismo insuperable que hace las conversaciones se conviertan en un diálogo entre sordos. Los japoneses han tratado de romper este aislamiento cultural con un estudio intenso del castellano y su cultura. Pero la respuesta de América Latina y en especial de Colombia ha dejado mucho que desear. Por eso quisiera llamar la atención de mis compatriotas. El futuro de Japón depende en gran parte de nosotros: no nos podemos sentar como el convidado de piedra a observar y criticar únicamente; un conocimiento y apreciación cálida de los valores y problemas del Japón tradicional y contemporáneo determinarán en parte la reacción del pueblo japonés ante Colombia, América Latina y el mundo entero.

LA ESTRATEGIA DE LOS ESTADOS UNIDOS EN EL PACIFICO OCCIDENTAL Y EL DILEMA DE MICRONESIA

Eugene B. Mihalý

Estudios Internacionales, N° 17, enero-marzo de 1972

Micronesia constituye uno de los conjuntos insulares más extendidos del Pacífico, ocupando un área equivalente a la superficie territorial de los Estados Unidos y ubicada en una zona de especial interés estratégico. Además de su complejidad geográfica, Micronesia representa difíciles opciones en el plano político y económico, tanto para sus habitantes como para la potencia administradora del Territorio en Fideicomiso del Pacífico, que fue el *status* heredado de la segunda guerra mundial.

Este ensayo estudia dichas opciones a la luz de los hechos prevaletentes al iniciarse las negociaciones para decidir el futuro de esos territorios. Las alternativas que el autor anticipa en alguna medida se han dado con posterioridad, pues, por una parte, los Estados Unidos mantendrán algunos territorios estratégicos, como Guam, a la vez que otros han preferido un *status* de asociación, como las Marianas, y, por otra parte, algunos grupos insulares se acercan a su independencia. Como se sugiere en este estudio, el realismo político ha obligado a las partes a un acomodo recíproco.

Eugene B. Mihaly

La estrategia de los Estados Unidos en el Pacífico Occidental y el dilema de Micronesia

EUGENE B. MIHALY es autor del libro *Foreign Aid and Politics in Nepal: A Case Study*, Oxford University Press, 1965, y escribe regularmente comentarios bibliográficos en la *American Political Science Review*. Actualmente está preparando un libro sobre el futuro de los territorios estadounidenses en el Pacífico a la luz del papel de los Estados Unidos en dicha área.

El futuro político del Pacífico Occidental es una madeja de imponderables. En una época como la actual, caracterizada por cambios extensos y rápidos y por la inestabilidad, las perspectivas futuras de la mayoría de los estados continentales e isleños del borde occidental del Pacífico son considerablemente inciertas.

Corea del Sur, Taiwan y Vietnam del Sur son creaciones de las guerras de ayer. ¿Quién podría predecir, con alguna certeza, si van a sobrevivir como estados independientes a los conflictos de hoy, o a los de mañana? Indonesia es un gigante temporalmente paralizado por los severos efectos que produjo su dramática y sangrienta contrarrevolución. Malasia es la última federación que sobrevive de las varias que se crearon sobre la base del Imperio Británico en disolución; sin embargo, Singapur ya se separó y la federación se encuentra aquejada por profundos problemas raciales. Tailandia tiene su problema de insurgencia en aumento. Y así sucesivamente.

La incertidumbre es hoy día el denominador común más importante, y quizás el único, para esta región tan diversa del mundo. Tal incertidumbre se ha transformado tanto en la consideración básica como en el contexto dentro del cual se llevan a cabo la formación de políticas y las maniobras de los grandes poderes en el Pacífico.

En este artículo centraré mi atención sobre el mayor poder que existe en este momento en esa área, los Estados Unidos, y sobre uno de los elementos de la cambiante estrategia de los Estados Unidos, dirigida a solucionar la situación incierta con la que se en-

frenta al otro lado del Pacífico. Específicamente, analizaré los esfuerzos estadounidenses para apoyar tal estrategia mediante el moldeamiento del futuro político de un territorio clave del Pacífico, que se encuentra bajo su administración: aquellas partes de Micronesia que constituyen el Territorio en Fideicomiso de las Islas del Pacífico (TFIP).*

Trataré también de describir la reacción micronesia a la política seguida por los Estados Unidos y los dilemas a los que se enfrentan ambos lados y que, de no resolverse, podrían crear un serio problema internacional.

A primera vista, pareciera que Micronesia fuese un candidato muy pobre como para convertirse en una preocupación de los grandes poderes. Su población alcanza apenas 100.000 habitantes y su ingreso anual per cápita es de US\$ 60.¹ Los medios de sustento de la mayoría de los habitantes dependen ya sea de la agricultura de subsistencia o de una magra cosecha de copra. La tierra también es poca. Hay 2.141 islas de las cuales sólo 96 están habitadas. La superficie de tierra total de esta área constituida por islas tremendamente dispersas es de 676 millas cuadradas (1.779 Km.²).

Sin embargo, y desgraciadamente para los micronesios, este territorio ha sido objeto de conflictos y conquista por parte de los grandes poderes durante todo el curso de los tiempos modernos. Primero fue España la que tomó las islas en el siglo xvi. Alemania llegó a ser el poder dominante a fines del siglo xix. En seguida, al comenzar la Primera Guerra Mundial, fue Japón el que tomó el control. Durante la Segunda Guerra Mundial, los Estados Unidos arrebataron la posesión de las islas al Japón a costa de un tremendo precio en hombres y material para ambos bandos y, por supuesto, para los micronesios.

En 1947 Micronesia se transformó en el primer "Fideicomiso Estratégico" establecido por las Naciones Unidas. Este arreglo novedoso, propuesto por los Estados Unidos después de intenso debate dentro de la Administración del Presidente Truman entre aquellos que abogaban por la anexión abierta y los que proponían un arreglo más liberal, dio a los Estados Unidos prácticamente mano libre en las islas.²

*Algunas islas habitadas por micronesios no están incluidas en el TFIP y dos de las islas del territorio están habitadas por polinesios. Para los propósitos de este artículo, sin embargo, los términos Micronesia y Territorio en Fideicomiso serán usados como sinónimos.

¹La estimación de 1966 para el ingreso per cápita, hecha por la administración del Territorio en Fideicomiso, fue de 58 dólares. Ver Willard Price *America's Paradise Lost* (New York, John Day Co., 1966), p. 109.

²Un comentario hecho por Sumner Wells, ex Subsecretario del Departamento de Estado, representaba uno de los puntos de vista en boga en ese tiempo. Wells

En su calidad de autoridad administradora, los Estados Unidos fueron autorizados por las Naciones Unidas para fortificar el territorio y emplearlo para propósitos militares de la manera que ellos quisieran. Las obligaciones de los Estados Unidos, descritas más adelante, se consideraron mínimas en aquella época. Entre paréntesis, es interesante hacer notar que la Unión Soviética, que se opuso a otras concesiones en fideicomiso, no tuvo inconvenientes en apoyar esta.

El uso del término 'estratégico' para designar el fideicomiso revela el por qué estas islas remotas han engendrado un interés tan intenso a través del siglo presente. En términos militares, Micronesia es un botín.

Micronesia comprende tres grupos principales de islas: las Carolinas, las Marianas y las Marshall. Estos grupos se extienden en un área casi igual al tamaño de los Estados Unidos. Desde la línea del Ecuador, cerca de la parte Este de Indonesia, se extienden por 1.300 millas náuticas hacia Japón; desde un punto que está a 600 millas al Este de las Filipinas, se extienden por 2.400 millas náuticas hacia el Este, en la dirección de Hawaii y del continente Americano. En suma, Micronesia ocupa un gran segmento del espacio oceánico que separa a Indonesia, Australia y Nueva Zelanda de Japón, y a América Central y del Norte del Asia continental.

El potencial militar de Micronesia fue explotado en profundidad por Japón y los Estados Unidos en el curso de la Segunda Guerra Mundial e inmediatamente después de ella. Truk, Ulithi, Tinian, Bikini, son algunos de los nombres a los cuales aquel período dio una triste fama. Hoy día hay una sola instalación militar en el territorio, un centro de prueba de cohetes en las Marshall; sin embargo, su potencia militar subsiste. Las islas están salpicadas de pistas de aterrizaje y todavía queda espacio para algunas más. El territorio exhibe algunos de los anclajes de flota más grandes en el Pacífico.

¿Importa acaso todo esto hoy en día? Los Estados Unidos, se arguye y se ha argüido, tienen numerosas bases en distintas partes del Pacífico. En cualquier caso, el hecho es que el rápido avance de la tecnología militar está haciendo cada vez más obsoleto el tipo de bases que ofrece Micronesia. Sin embargo, como se verá más adelante, los Estados Unidos han concluido que, definitivamente, ese territorio importa. ¿Por qué?

Los Estados Unidos no tienen un gran diseño o estrategia detallada para el Pacífico. Probablemente nunca la tendrán. El

caracterizó el arreglo como "un precedente malévolo". Ver Philip W. Quigg, "Coming of Age in Micronesia", *Foreign Affairs*, vol. 47, Abril 1969, p. 501.

cambio político en esa área es rápido y constante y Washington comparte con el resto del mundo una inhabilidad para ponerse de acuerdo sobre lo que presagian esos cambios. Sin embargo, en diferentes períodos durante las cinco administraciones pasadas, Washington ha articulado una dirección que preferiría que los eventos siguieran o no siguieran (habitualmente; esta última) en el Pacífico.

La Administración del Presidente Eisenhower, específicamente el Secretario de Estado Dulles, trató de contener la expansión de la República Popular China, para lo cual construyó una muralla de alianzas e intenciones, de norte a sur, en el borde occidental del Pacífico³. Para ser más precisos, Mr. Dulles vino a completar un trabajo que ya había comenzado, por diferentes razones, la Administración del Presidente Truman. El resultado fue la alianza ANZUS con Australia y Nueva Zelandia, el Tratado de la Organización del Sudeste Asiático (OTASO), pactos de seguridad con Filipinas y Japón y un compromiso de defensa de Taiwan.

Las administraciones de los Presidentes Kennedy y Johnson fueron más allá de los confines físicos de la muralla y emprendieron la defensa militar de los regímenes de Vietnam del Sur y Laos.

La administración del Presidente Nixon se ha comprometido públicamente a producir un cambio en la dirección de estos eventos, pero ha sido incapaz, hasta el momento, de hacer realmente el cambio. Su declaración de intenciones, la "Doctrina Nixon" enunciada en Guam en 1969, señala el posible retiro de las fuerzas estadounidenses hacia la muralla y, posiblemente, incluso más al Este aún, en la punta norte de la muralla. El apoyo estadounidense a los poderes amigos en el continente asiático y, posiblemente, en el área de la muralla (Filipinas, Taiwan), se limitaría a la ayuda económica y, quizás, a defensa aérea y naval. El objetivo es muy claro: no más Vietnames.

La muralla del Pacífico, sin embargo, no es la Gran Muralla China. Sus debilidades son cada vez más obvias. La OTASO no ha satisfecho ni siquiera las expectativas más modestas. La República de las Filipinas tiene severas dificultades en su horizonte. Taiwan es un lastre para los Estados Unidos. En Japón el tratado de seguridad con los Estados Unidos es causa de una controversia y violencia perenne. Sólo la punta sur, constituida por Australia y Nueva Zelandia, es sólida.

La doctrina Nixon bien puede que pruebe ser uno de los pasos más creativos de Mr. Nixon. Vista a corto plazo, sin embargo, ha debilitado más aún la muralla. Enfrentados con la perspectiva de

³Mr. Dulles describió su punto de vista en "Security in the Pacific". *Foreign Affairs*, vol. 30, Enero 1952, p. 181.

que la ayuda estadounidense en el evento de disturbios —particularmente, disturbios internos en forma de insurrecciones— va a ser severamente limitada, algunos de los gobiernos del Pacífico están repensando su política y compromisos exteriores. Se están comenzando a preguntar si la política de dependencia con respecto a los Estados Unidos es prudente— en otras palabras, si los Estados Unidos son una muleta segura o no. Para los Estados Unidos, este es el precio o el beneficio (dependiendo de las circunstancias y del punto de vista del lector) de la Doctrina Nixon.

Para poner el argumento en términos diferentes, el enunciado de la Doctrina y la reacción asiática a ella han oscurecido el futuro ya incierto de las instalaciones militares norteamericanas en el Pacífico occidental. Debido a una cantidad de razones, Washington ya no puede seguir esperando confiadamente el retener por más de unos pocos años sus bases en Corea, Japón, Okinawa, Taiwan y las Filipinas. Las fuerzas norteamericanas ya se han comenzado a retirar de Corea. Japón, como se dijo antes, ha encontrado que la presencia norteamericana es una carga política y puede que desee reducir, eliminar o restringir el uso de las bases en las islas principales o en Okinawa. La presencia norteamericana en Taiwan conlleva un alto costo político en términos de las relaciones con la República Popular China. Con suerte, el *status quo* no es inmutable. Las Filipinas es uno de los estados que están re-examinando sus relaciones con los Estados Unidos. Sólo las bases en Australia y Guam (en las Islas Marianas, pero en un territorio no incorporado a los Estados Unidos, como las Islas Virgenes) están a salvo.

En estas circunstancias, los militares norteamericanos han renovado su interés en Micronesia. La lógica que genera este interés es más o menos la siguiente. Washington quiere evitar un involucramiento norteamericano automático en toda guerra asiática; sin embargo, tampoco quiere eliminar totalmente la posibilidad de intervenir. Esto último implicaría una pérdida inaceptable de influencia política. En este sentido, Micronesia ayudaría tremendamente a mantener las opciones abiertas. Sus pistas de aterrizaje, sus muelles, sus potenciales depósitos de materiales y sus áreas de donde iniciar un ataque bien podrían hacer la diferencia entre una casi impotencia y una capacidad para la acción razonablemente fuerte.

Quizás más importante aún es el hecho de que los Estados Unidos tienen un gran interés en mantener fuera de Micronesia a otros poderes. La muralla del Pacífico está ya debilitada. Guam es ahora la única posesión norteamericana allí. Si otro estado tuviera acceso a las facilidades materiales existentes y potenciales de Micronesia, Guam estaría en peligro y los Estados Unidos estarían

enfrentados a la inminente posibilidad de que su línea frontal en el Pacífico Central tuviera que ser retirada hasta Hawaii.

Hasta aquí la línea de argumentos ha considerado a Micronesia como si fuera algo seguro para los Estados Unidos en términos militares. Sin embargo, claramente, no lo es. Un fideicomiso, por definición, tiene una duración limitada. De los once fideicomisos creados por las Naciones Unidas en sus primeros tiempos sólo quedan dos: el territorio de Australia en Nueva Guinea y Micronesia.

El acuerdo que estableció el fideicomiso de Micronesia ya presagiaba el dilema que los Estados Unidos enfrentarían más de veinte años después. Tal acuerdo reconocía los poderosos intereses de los Estados Unidos en el territorio —de allí su designación de “estratégico”.— Simultáneamente, estipulaba en términos gruesos cómo debería terminar el fideicomiso y, por lo tanto, reconocía los derechos de los micronesios. Los Estados Unidos se comprometieron “... a promover el desarrollo de los habitantes hacia el autogobierno o la independencia, como sea apropiado a las circunstancias particulares del territorio en fideicomiso y a su pueblo y a los deseos libremente expresados de los pueblos interesados...”⁴

La frase anterior no representa una afirmación clara del derecho de autodeterminación sino que sólo un reconocimiento parcial. Al mismo tiempo, en aquella época este asunto parecía indudablemente muy remoto. La palabra ‘independencia’ se agregó sólo a instancias del delegado soviético. El delegado norteamericano estuvo de acuerdo con este agregado, comentando que la independencia no podía realizarse en el futuro previsible.⁵

Este último puede haber tenido la razón o, desde el punto de vista norteamericano, puede haber estado desastrosamente equivocado. En cualquier caso, los Estados Unidos se enfrentan ahora con una situación en la cual un interés básico y un principio (v.gr., un compromiso profundo y repetidamente expresado con la defensa de la autodeterminación de todos los pueblos) son irreconciliables. Es esta posibilidad y los intentos por resolver el problema lo que hacen del caso de Micronesia algo tan importante y fascinante.

El Presidente Truman firmó el acuerdo de fideicomiso como ley norteamericana el 18 de julio de 1947. Los Estados Unidos se comprometieron así no sólo al objetivo político descrito anteriormente sino que también a la promoción del “avance económico y social” del pueblo micronesio. El Presidente asignó la tarea de realizar todo

⁴Acuerdo de Fideicomiso para las Antiguas Islas del Mandato Japonés Aprobado en la 124ª Sesión del Consejo de Seguridad. Verlo en *Department of State Treaties and Other International Acts Series*, 1665, Article 6.

⁵Stanley A. De Smith, *Microstates and Micronesia* (New York, New York University Press, 1970, p. 132).

esto a la Marina de los Estados Unidos (una decisión controvertida). En seguida, Washington procedió a olvidarse de Micronesia.

Los Estados Unidos gobernaron Micronesia siguiendo una de las versiones de la modalidad colonial clásica del siglo XIX, que hoy describiríamos como "negligencia benigna". Los Estados Unidos gastaron poco y exigieron poco. El resultado fue la estagnación económica. La Marina hizo algunos sinceros esfuerzos por mejorar las condiciones en las islas, pero progresó poco. El Departamento del Interior, que tomó a su cargo la administración del Territorio en 1951, se vio aún más limitado, debido a los reducidos presupuestos asignados al Territorio en aquella época (US\$ 7.000.000 fue el presupuesto máximo hasta 1962). Este último Departamento se las arregló para pagar los sueldos de los norteamericanos dedicados a la administración territorial y para mantener la ley y el orden. Actividades más allá de esto eran virtualmente imposibles.

Ni la Marina ni el Departamento del Interior trataron de explotar las islas económicamente. A fin de hacerlo con éxito era necesario tener un interés razonablemente fuerte en el producto potencial y los Estados Unidos no tenían tal interés.

Sin embargo, Micronesia difería de la mayoría de las colonias en un aspecto vital. Tenía una historia de prosperidad relativa. Japón, el dueño anterior de las islas, había llegado a ellas con mayor ambición y energía. Desarrolló, o estimuló al sector privado a desarrollar las actividades pesqueras, la producción de azúcar y alcohol, la extracción de fosfato, caminos, comunicaciones y un activo sector que incluía innovaciones tan agradables como las casas de Geishas. Los principales beneficiados con todo esto fueron los 70.000 inmigrantes japoneses y coreanos que vinieron a las islas y las compañías japonesas que invirtieron allí. Sin embargo, muchos micronesios experimentaron también un aumento en su ingreso real⁶.

La guerra trajo consigo una destrucción virtualmente total —industrias, caminos, edificios administrativos— y los japoneses, que eran los que habían iniciado todo, fueron repatriados al final de la guerra. La economía micronesia volvió a adormecerse. Sólo desechos oxidados, edificios en decadencia, caminos que parecían no llevar a ningún lado excepto a la densa selva y recuerdos, fue lo que quedó de aquellos días de mayor afluencia.

El año 1962 constituyó un hito importante. Una delegación visitante del Consejo de Fideicomisos de las Naciones Unidas pasó allí tres semanas y redactó un informe dando cuenta del estado de pobreza de las islas. La Administración Kennedy, que ya había comenzado a tomar un mayor interés en las condiciones de los te-

⁶Willard Price estima que el ingreso per cápita tope en el período japonés fue cinco veces superior al de la cifra para 1966, o US\$ 240; op. cit., p. 199.

territorios norteamericanos, tomó nota. Como consecuencia, los presupuestos para el Territorio en fideicomiso comenzaron a aumentar considerablemente. En los años de Kennedy llegaron a los US\$ 40.000.000 y, en 1970, el Congreso autorizó US\$ 50.000.000 para las islas. El objetivo del gobierno en el territorio sufrió un desplazamiento desde el cuidado casero colonial al desarrollo económico y político del área.

Basta con decir aquí que los resultados en el campo económico no han sido impresionantes. Para ser justos con aquellos implicados, debemos decir también que el potencial económico de Micronesia es bastante limitado.

En el campo político, sin embargo, los resultados han sido algo más evidentes. Precisamente aquí es donde, desde el punto de vista norteamericano, surgieron las dificultades.

Micronesia tiene ahora una rama legislativa bicameral para todo el territorio y una en cada uno de sus seis distritos. La primera tiene poderes limitados, pero ha actuado como foco y como elemento catalítico para el desarrollo de presiones dirigidas a terminar el fideicomiso y a diseñar un nuevo futuro político para el territorio.

En 1966 el Congreso de Micronesia solicitó al Presidente Johnson establecer una comisión "para consultar al pueblo de Micronesia y para conocer sus deseos y puntos de vista y para estudiar y evaluar críticamente las alternativas políticas que se presentan a Micronesia".⁷ Al año siguiente el Presidente pidió al Congreso de los Estados Unidos que autorizara tal comisión, con el objetivo final de llamar a un plebiscito el 30 de junio de 1972. Como tiende a suceder a veces a los Presidentes norteamericanos, el Congreso no accedió a lo que él solicitaba.

El Congreso de Micronesia fue más allá y nombró una comisión propia, la Comisión del Futuro Status Político. Este grupo de seis miembros examinó varios modelos de asociación de estados pequeños con estados grandes, abrió debates públicos sobre el Territorio en Fideicomiso y visitó Nueva York y Washington.

Mientras tanto, Washington se encontró de pronto en la posición de saber que se necesitaba tener una política definida sobre esto, pero al mismo tiempo ser incapaz de ponerse de acuerdo en cuál debiera ser tal política. Esto era incómodo, pero de ninguna manera una novedad. Como sucede a menudo, varios departamentos del gobierno no podían reconciliar sus puntos de vista sobre esta materia. El Departamento de Defensa no estaba interesado en cambio alguno en el status que limitara su libertad de usar las islas para propósitos militares. El Departamento de Estado, encargado de las obligaciones

⁷De Smith, op. cit., p. 170.

internacionales de los Estados Unidos, tomó la posición de que los Estados Unidos tenían una obligación en este caso y de que, les gustara o no, no podían ignorarlo. Si lo hacían, ello crearía dificultades legales y políticas graves en las Naciones Unidas. El Departamento del Interior se encontró atrapado en el medio.

El agua se puso más borrascosa aún a causa de las opiniones e intereses conflictivos de varios Representantes y Senadores norteamericanos, particularmente las del Jefe del Subcomité sobre Asuntos Territoriales e Insulares de la Cámara de Representantes, el Representante Wayne Aspinall.

Los micronesios fueron los que hicieron la primera movida de importancia. Su comisión sobre el status presentó su informe en julio de 1969, y las recomendaciones allí contenidas fueron claras y enfáticas: libre asociación con los Estados Unidos con total autogobierno era lo mejor. Si eso no se podía lograr, Micronesia debía optar por la independencia.

La Comisión reconoció que las islas tenían un gran interés económico en continuar teniendo acceso a la ayuda presupuestaria, a los mercados, a la pericia y a un posible arriendo por instalaciones militares, provenientes de los Estados Unidos. Señaló que había encontrado "poco entusiasmo por (la) austeridad" que resultaría de un rompimiento total con los Estados Unidos⁸. De hecho, alrededor de la mitad de los micronesios que están empleados trabajan para los Estados Unidos o para los gobiernos territoriales: el 96 % de los ingresos del territorio proviene de presupuestos aprobados por el Congreso de los Estados Unidos.

Al mismo tiempo, la Comisión reconoció los legítimos intereses estratégicos de los Estados Unidos en el territorio. Así fue como la Comisión usó el término "sociedad" para describir la relación que le gustaría establecer con los Estados Unidos e, incluso, habló de llegar a una "negociación" con los Estados Unidos.

La Comisión se refirió a uno de los dos puntos que llegarían a constituir los problemas más importantes que separarían a la posición micronesia de la estadounidense. Fue así como citó la definición de libre asociación de las Naciones Unidas. Esta definición incluye una provisión para la modificación unilateral de los términos de la asociación por parte del estado asociado. Este último conserva el derecho a optar por la independencia. En suma, la asociación se basa en el derecho continuado de autodeterminación.

El otro punto dice relación con la transferencia del poder de que el informe trata sólo por inferencia. El problema es este:

⁸*Informe de la Comisión del futuro Status Político*, Congreso de Micronesia; Tercer Congreso, Segunda Sesión, Saipán, Julio de 1969, p. 21.

¿quién tiene el derecho a decidir qué terrenos se harán disponibles para uso militar y a qué precio? Para los micronesios, este punto es crítico y tiene una gran carga emocional.

A fines de la década de 1940, Bikini se hizo una palabra muy conocida en muchos idiomas. Evocaba imágenes de gran destrucción. Para muchos micronesios, Bikini significa eso y mucho más: representa lo peor de la administración norteamericana del Territorio en Fideicomiso —apropiación de tierras injusta y pobremente compensada, reubicación inepta e insensible de poblaciones. Aquellos micronesios que están interesados en la cuestión del status están decididos, como puede comprenderse, a que no haya más Bikinis en el futuro. Ellos quieren que el poder de dominio eminente quede en manos micronesias.

La Comisión señaló simplemente que el futuro gobierno de Micronesia debería fundarse sobre la base del reconocimiento de que "la propiedad básica de estas tierras queda entregada a los micronesios, como también la responsabilidad de gobernarlas."⁹ Otra vez, autodeterminación.

Washington, como bien puede creerse, no acogió este y otros aspectos del informe con mucho entusiasmo. El dilema estadounidense en Micronesia estaba ahora a plena vista y la presión obligaba a hacer algo al respecto. En respuesta a esto, Washington desarrolló una posición.

Una delegación, constituida por las varias partes del Ejecutivo interesadas en el asunto, fue a Saipán, capital del Territorio en Fideicomiso, en mayo de 1970 para presentar la posición norteamericana. En suma, Washington ofrecía a Micronesia una forma de status de "commonwealth". El arreglo sería semejante a aquel existente con Puerto Rico pero, desde el punto de vista micronesio, menos generoso. Incluiría la ciudadanía estadounidense para los micronesios y el autogobierno interno, pero no concedería el derecho de autodeterminación. Micronesia no podría modificar su status unilateralmente u optar por la independencia en el futuro. Además, el poder de dominio eminente quedaría en manos de Washington.

Los micronesios escucharon, presentaron sus propias opiniones acerca de los principios básicos que deberían incluirse en cualquier acuerdo —autodeterminación siendo el principal— y prometieron transmitir la proposición norteamericana al Congreso de Micronesia en su sesión de julio de 1970. El Congreso se reunió, estudió la proposición y la rechazó. La cuestión ahora es: ¿se ha llegado ya a un punto muerto o es esto nada más que el primer intercambio en un proceso que llevará a negociaciones serias? La respuesta puede que se

⁹Ibid., p. 18.

encuentre en el desarrollo de una fórmula completamente nueva de asociación.

La búsqueda de tal fórmula será difícil, probablemente muy larga, y constituirá, a la vez, un desafío intelectual. Luego ofrecerá una fórmula posible, pero primero preguntémos: ¿cuáles son las implicaciones que tendría el fracaso en encontrar una fórmula satisfactoria, o el punto muerto?

La respuesta obvia es: el status que se mantendrá y las partes interesadas volverán a intentar un arreglo más adelante. Pero esto no es suficiente. Los micronesios han establecido muy claramente que ellos quieren que el fideicomiso termine. "La continuación de un status cuasi colonial", afirma perentoriamente el informe de la Comisión de Status, "sería degradante para Micronesia e indigno de los Estados Unidos".¹⁰

Los micronesios han hecho saber a Washington también que ellos están totalmente dispuestos a usar las armas que tienen a su disposición para lograr sus propósitos. Es decir, que están dispuestos a llevar su caso a las Naciones Unidas.

Al principio, esta posibilidad no impresionó en absoluto. Los grandes poderes han demostrado repetidamente que son capaces de sufrir vapuleos verbales en Nueva York cuando sus intereses vitales están en juego. Los casos de Hungría en 1956, Suez en 1956, Checoslovaquia en 1967, Israel desde 1967 y Rhodesia son unos pocos ejemplos de esto. La lista es larga.

Sin embargo, el status legal de Micronesia es único. Las dificultades políticas inherentes en los esfuerzos por cambiar ese status podrían ser prodigiosas, para todas las partes implicadas.

Micronesia es el único de los fideicomisos que cae bajo la jurisdicción del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Los demás son supervisados por la Asamblea General. El Consejo de Seguridad, siguiendo las recomendaciones del Consejo de Fideicomiso, debe aprobar cualquier enmienda que se haga al status de Micronesia. Tales decisiones están sujetas al veto de los miembros permanentes. Por otro lado, el acuerdo original afirma que "Los términos del acuerdo presente no serán alterados, modificados o terminados sin el consentimiento de la autoridad administradora".¹¹ De manera que no hay esperanzas de que haya ningún acuerdo en relación a Micronesia si no tiene el apoyo de los Estados Unidos y de todos los demás miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

Los micronesios están hablando de llevar el problema ante el Comité de los Veinticuatro (sobre descolonización). Este comité ya ha mostrado algún interés en el Territorio en Fideicomiso. Sobre la

¹⁰Ibid., p. 8.

¹¹Acuerdo de Fideicomiso, Artículo 15.

base de sus actuaciones pasadas, no habría razón ninguna para dudar que bienvendría la oportunidad de defender la causa de los micronesios. Esto tiene una importancia doble.

Primero, es altamente improbable que la Unión Soviética vaya a pasar por alto al Comité. No lo ha hecho en el pasado. Y el problema aquí es el de la autodeterminación, respecto al cual las Naciones Unidas han tomado una posición inequívoca. De acuerdo con la Resolución 1514 (XV) adoptada el 15 de diciembre de 1960, todos los pueblos tienen no sólo el derecho de autodeterminación sino que también el de independencia. La Unión Soviética, por lo tanto, indudablemente puede ser convencida para que vete cualquier arreglo para Micronesia que niegue uno o los dos "derechos" y que los micronesios no acepten.

Segundo, el Comité de los Veinticuatro estaría en posición de poner considerablemente en aprietos a los Estados Unidos. Desde ya puede contarse con que aprovechará la oportunidad con alacridad. Los Estados Unidos podrían estar preparados a aceptar el vapuleo si el caso pudiera resolverse y si se permitiera que el asunto se olvidara. Pero la Unión Soviética, al ejercer su veto, puede cerrar esa puerta.

Los micronesios tienen algo que perder yendo a Nueva York, pero no mucho. Una vez que el paso se dé y su caso alcance notoriedad internacional, las relaciones micronesio-americanas se comenzarán a dar sobre bases nuevas y probablemente bastante menos cordiales. Pero los Estados Unidos han demostrado una capacidad para perdonar y olvidar, y para ayudar a aquellos que han hecho mucho más que llevar a cabo un asalto político. En suma, sería una torpeza por parte de los micronesios que no decidieran airear sus quejas en las Naciones Unidas, en el caso de que Washington no ceda.

La posición norteamericana, además, no sólo expone un flanco a las Naciones Unidas sino que también a la política doméstica. Una buena campaña de relaciones públicas que enfatizara que los Estados Unidos están intentando negar el derecho de autodeterminación a un territorio pequeño e indefenso sería tremendamente embarazosa para una administración que ya tiene más problemas de los que puede resolver.

Esta consideración un tanto gris de algunos de los costos —y hay otros— de llegar a un punto muerto nos trae nuevamente a la búsqueda de una fórmula que cumpla con los requerimientos mínimos de ambas partes. De acuerdo con tal criterio, uno podría descartar la mayoría de las alternativas que se han discutido en años recientes, entre las que se incluyen: transformación de Micronesia en un estado de los Estados Unidos, lo que nadie desea; fusión

con Guam, que no quieren ni los guameses ni los micronesios, con la posible excepción de algunos de los isleños de las Marianas; absorción por Hawaii, lo que le gusta al Gobernador de Hawaii pero sólo a muy pocas personas más; status territorial, como el de Guam, que los micronesios, que no tienen ningún deseo de ser norteamericanos, no quieren; etc. Las alternativas parecen reducirse, por tanto, a asociación o independencia.

La asociación parece ofrecer la mejor posibilidad, digna de ser explorada. Se ha analizado una cantidad de modelos y varios más serán aun estudiados antes que este proceso se haya completado: Puerto Rico, los estados del Caribe Este, las Islas Cook. Sospecho que este último será examinado con particular interés.

Las Islas Cook son ahora un estado autogobernado, libremente asociado con Nueva Zelandia, el antiguo poder colonial. Nueva Zelandia se encarga de los asuntos exteriores y de la defensa. El estado isleño tiene el derecho de modificar su Constitución y por tanto declarar su independencia cuando lo desee.

Habiendo llegado a este punto es tentador el dedicarse a diseñar una nueva proposición. Desgraciadamente, sin involucrarse completamente en los sucesos que están teniendo lugar en Washington y en Micronesia, lo más que uno puede hacer es un esbozo de proposición. Los párrafos que siguen, por lo tanto, constituyen apenas una ilustración del tipo de solución que la búsqueda de una respuesta podría producir al dilema micnesio. Tal respuesta no sería la alternativa totalmente nueva que el problema puede que exija en último análisis, sino que una variante del status de las Islas Cook. Esa variante diferiría de este modelo en los aspectos siguientes:

- Un período de tiempo mínimo —quizás de cinco años— de duración de la asociación, después del cual Micronesia podría elegir su independencia. Los Estados Unidos garantizarían un subsidio o ayuda de capitales mínima durante este período.
- El compromiso por parte de Micronesia, si elige la independencia, de permitir a los Estados Unidos el retener las instalaciones militares existentes o planeadas, hasta que ambas partes acuerden que las tierras vuelvan a ser usadas por parte de Micronesia, y el compromiso de excluir a otros poderes del uso del territorio de Micronesia con propósitos militares, a menos que se acuerde algo diferente.
- El compromiso por parte de los Estados Unidos de estipular durante el período de cinco años las áreas de terreno que podría necesitar para uso militar. El derecho de dominio estaría en manos micnesias, de manera tal que la adquisición de tales terrenos estaría sujeta a negociación. Ambos lados tendrían incentivos para llegar a un acuerdo: los Estados Unidos desearían estimular

la continuación de la asociación y Micronesia querría obtener el máximo de beneficios del interés norteamericano en usar su territorio. Dada la probabilidad de que sólo unas pocas islas sean apropiadas para propósitos militares, es muy posible que se logre una solución razonablemente satisfactoria.

A esta altura debería considerarse el hecho de que los micronesios interesados en la cuestión del status se han manifestado más bien fríos ante la perspectiva de una independencia inmediata. Aunque la independencia tiene un contenido emocional, particularmente para los jóvenes con educación, tiene también desventajas económicas y políticas ampliamente reconocidas. Micronesia es sólo una entidad política incipiente. No es un pueblo sino que muchos. Una independencia que anteceda la construcción de instituciones 'nacionales' y de conciencia 'nacional' podría desencadenar las fuerzas divisivas ya manifiestas en las islas¹². Es difícil imaginar algún futuro feliz para varios de los estados micronesios. Un reconocimiento de este factor indudablemente ejercerá una influencia beneficiosa sobre las futuras negociaciones sobre este asunto.

Un arreglo como el que he descrito anteriormente o, como sospecho, cualquier arreglo aceptable a las dos partes, tiende a ofrecer la soberanía con una mano mientras la quita con la otra, al menos parcialmente. Esto es desafortunado, pero no calamitoso. Hay numerosos precedentes al respecto. Finlandia, por ejemplo, está medrando de su situación, a pesar de las restricciones sobre sus armamentos y libertad de maniobrabilidad diplomática que resultaron de su acuerdo con la Unión Soviética. En el caso finlandés, las limitaciones sobre la soberanía son evidentes y muy conocidas. Sin embargo, yo me uniría a aquellos que arguyen que un análisis más detenido de la situación de la mayoría de los países revela limitaciones económicas, políticas y militares substanciales en casi todos los casos.

Desgraciadamente, Micronesia tendrá que pagar un precio por el accidente de su ubicación geográfica. Pero tal precio no tiene que ser necesariamente oneroso. Creo que puede lograrse un acuerdo equitativo. Para hacerlo, sin embargo, ambos lados tendrán que

¹²El Congreso de Micronesia ha empezado a ser un punto focal para el desarrollo de la identidad micronesia, como también lo son la educación secundaria y universitaria (la primera junta a estudiantes que vienen de muchas islas; una cantidad de micronesios ha estudiado en la Universidad de Hawaii). Por el momento, la mayoría de los micronesios tienden todavía a identificarse casi exclusivamente con su clan o atolón. Para una exposición razonada de los puntos de vista negativos sobre la independencia, ver el Informe de la Comisión del Status, pp. 45-48.

ceder un poco: los Estados Unidos tendrán que correr riesgos que preferirían evitar y Micronesia tendrá que aceptar restricciones sobre su libertad de acción, por lo menos hasta que la política del Pacífico Occidental se comience a mover en una dirección más cierta y pacífica.

NIUGINI: UNA NUEVA NACION CUPRIFERA EN EL PACIFICO SE ACERCA A SU INDEPENDENCIA

James Byth

Estudios Internacionales, N° 22, abril-junio de 1973

Este ensayo analiza con propiedad las expectativas de la independencia de Papua-Nueva Guinea, escrito en un momento en que se iniciaba el proceso de autonomía respecto de Australia, que hasta entonces se desempeñaba como la potencia administradora. Se pensaba entonces que el nombre de la nueva nación independiente sería el de Niugini. Papua-Nueva Guinea alcanzó su independencia en 1975, transformándose en el más grande de los países del Pacífico Sur. Sus importantes minas de cobre en Bonbainville constituyen una significativa fuente de ingresos para esta nación.

Como lo destaca el autor, Papua-Nueva Guinea ocupa una posición geográfica vital, situada entre Australia y Japón, entre Indonesia y Oceanía y entre Asia y el Pacífico. El autor concluye con una visión optimista sobre el futuro de Niugini, señalando que seguiría "orgullosamente su propio camino pero aprendiendo de los errores tanto como de la ayuda de los demás países". Así ha sido efectivamente el desarrollo de Papua-Nueva Guinea, país con el cual Chile mantiene sólidos lazos de amistad, en parte por los comunes intereses en la industria del cobre y en parte, quizás, por que son las dos naciones que se sitúan en los extremos occidental y oriental del Pacífico Sur.

Niugini: una nueva nación cuprífera en el Pacífico se acerca a su independencia

JAMES BYTH es Consejero-investigador del Presidente de la Bougainville Copper Pty. Ltd., Melbourne, Australia. Realiza frecuentes visitas a Niugini.

En diciembre de 1973, o algo después, veremos surgir una nueva nación en el escenario mundial. Papua Nueva Guinea, un grupo único de territorios y pueblos, alcanzará el místico estatuto de "gobierno autónomo". Se espera que dos años más tarde declare su independencia de Australia, quien es actualmente su tutor colonial y el fideicomisario de las Naciones Unidas.

Tendrá los mismos problemas de todo país en desarrollo, contando, no obstante, con beneficios y refuerzos envidiables al ocupar una posición privilegiada, entre Australia y el Japón, cerca de Indonesia y de los minúsculos estados que surgen en Oceanía. Está además, entre Asia y el Océano Pacífico.

Esta incipiente nación tiene sus propios líderes, elegidos por un sistema tipo Westminster, corregido y con alternativas diferentes, de modo que unifique las tendencias de una opinión pública que no está acostumbrada a las realidades de un país independiente.

Posee su propia bandera pero aún no tiene himno nacional ni un nombre establecido; el de Niugini, favorito de muchos miembros del principal partido político, parece probablemente definitivo. Su población alcanza los 2,5 millones de habitantes, repartida en grupos comunitarios y tribales. En esta nación se hablan 700 lenguajes diferentes, muchas veces incomprensibles entre sí. Por ello existe una permanente disputa por la preponderancia de uno u otro, aunque como medio popular de comunicación se utiliza un inglés chapurreado que, en su desarrollo y al mezclarse con lenguas nativas, ha originado un idioma neo-melanésico llamado Pidgin.

Además, como muchos países en desarrollo, tiene un sentimiento separatista latente que se une a la tradicional burocracia colonial centralizada. En sus aspiraciones y determinaciones la nueva nación pareciera alejarse de las orientaciones del anterior gobierno colonial, pero las realidades económicas aseguran la continuidad de los estrechos vínculos comerciales con aquellos poderes a quienes ha estado

ligado históricamente, tanto en la guerra como en la paz: Australia y el Japón.

Como observadores amistosos, buscaremos dar una visión de Niu-gini, como una nación, que teniendo ya diseñadas sus prioridades nacionales quiere erigir sus nuevas estructuras en los mejores fundamentos del gobierno colonial que tuvo anteriormente, dejando de lado sus aspectos destructivos.

Frente a este panorama confiado, hay gente que duda. No se trata de personas que se dejen guiar por las coloridas descripciones de periodistas y estrategos de salón, sino de académicos que, como indicó uno de ellos vivamente interesado por el proyecto: "Posiblemente este sea uno de los accidentes que se repiten en la historia, de corta vida, basado en las ilusiones de un poder pequeño (Australia) que se expande dentro del área, en un período en que las realidades del poder se encontraban disfrazadas por el sistema colonial. La nueva balanza del poder recién toma hoy su auténtica forma; seguramente rediseñando nuevas fronteras".¹

De acuerdo a este autor; podemos esperar que tal sea la peor posibilidad. Pero también es posible que un modelo de desarrollo elegido libremente logre levantar a una nación vecina de Australia y Nueva Zelandia, con sus propias pautas y preferencias, con mayores riquezas, en el comienzo de su vida independiente, que muchas otras naciones en desarrollo del mundo.

Siendo Papua Nueva Guinea un país del cinturón de fuego del Pacífico, es geológicamente reciente y tiene volcanes en actividad y muchas áreas propensas a los terremotos y temblores. Los ríos son erráticos y cambiantes. Su territorio es escarpado, abrupto e inestable para la construcción de caminos.

El medio ambiente de la población tiene gran variación, yendo desde las islas y playas con pueblitos de pescadores que recuerdan aquellos polinésicos, hasta los poblados de los pantanos donde la palma de "sago" es la principal fuente de alimentación, o también aquellos remotos caseríos de las serranías donde la papa (kau-kau en dialecto Pidgin) constituye la dieta habitual de sus moradores.

Ciertamente, este es un país de horticultores y recolectores. Las batatas, el taro, yams y el sago son los productos más abundantes. Las bananas y los cocos son los principales alimentos en ciertas regiones, teniendo gran valor los frutos de los árboles. "El cerdo es la única fuente animal de proteínas, personaje principal de las fiestas, de los regalos. Se lo suele ver vagando en busca de alimento o criado por las mujeres hasta su ceremonioso final. Son fuente de continuas

¹C. D. Rowley, *El aldeano de Nueva Guinea: observaciones desde 1964*. Cheshire, Melbourne, edición 1972, p. 9.

disputas, ya sea por las depredaciones que causan como por su posesión.”²

Los dirigentes políticos de países recientes, como Niugini, están en distinto plano a los de los países sudamericanos, quienes cuentan con una larga etapa de colonización y poseen una formación jurídica definida. “Representan a pueblos que previamente al establecimiento de la administración colonial vivían en comunidades de pueblos o tribus, o en grupos pequeños ligados por el parentesco; no existía el estado, ni instituciones para ejercer la justicia ni leyes redactadas, sin más protección que la del parentesco, ni lenguaje escrito, administración impersonal, ni economía monetaria o medios de ahorrar para mejorar el nivel de vida. Poseían una determinada forma de ser y sus fronteras, que les fueron delimitadas por un poder colonial que los agrupaba dentro de unidades para administración. Los colonizadores utilizaron a estos dirigentes para sus propios fines, pero también en cierto sentido los formaron, dándoles unidad”.³

LA HISTORIA HASTA 1962

Nueva Guinea figuró por primera vez en la historia de Europa como resultado de la exploración hispánica. Es muy probable que Jorge de Meneses, el capitán delegado a las Molucas, haya recalado en la isla principal en 1526. El interés de España por las islas de las Especierías, sin embargo, resultó en definitiva más importante. Alvaro de Saavedra navegó la costa norte antes de su muerte, en 1529. En 1545 Iñigo de Ortiz de Retes llamó por primera vez Nueva Guinea a la región. En 1567 Alvaro de Mendana navegó hacia el oeste, partiendo de Lima, para buscar las “Islas de Salomón”. La expedición descubrió y denominó a las islas que se encuentran al sud-este de la actual Nueva Guinea, y en 1595 Mendana estableció un poblado que fracasó, en la isla de Santa Cruz.

Su piloto mayor, Pedro Fernando de Quirós, “estaba obsesionado con la idea de descubrir el continente austral y salvar las almas de sus habitantes de la perdición.”⁴ Volvió a las islas en 1606. Su segundo de a bordo, Luis Váez de Torres, navegó a lo largo de la costa sur de Nueva Guinea Oriental, que hoy lleva su nombre.

Exploraciones más avanzadas de navegantes holandeses, franceses

²C. D. Rowley, op. cit., p. 26.

³C. D. Rowley, op. cit., p. 4.

⁴C. Jack-Hinton, “Descubrimiento”, *Enciclopedia de Papua Nueva Guinea*, Melbourne University Press, 3 vol., 1972, p. 251 b.

y británicos se siguieron realizando en los 200 años posteriores. La Isla de Bougainville fue descubierta por Louis Antoine de Bougainville en 1768. Treinta años pasaron hasta que se conocieron los rasgos principales del archipiélago, a lo cual seguiría una colonización europea efectiva.

En 1828 los holandeses reclamaron la porción occidental de Nueva Guinea, limitándola al este por el meridiano 141 de latitud Este. Los holandeses lo administraron hasta 1962 y en 1963 se convirtió en Irian Occidental, que es una parte de Indonesia.

El resto de la isla, hoy llamada Papua Nueva Guinea, estuvo bajo el mandato británico y germánico en el apogeo del imperialismo colonial occidental. La primera instalación permanente de Europa en la isla principal fue en 1874, cuando el Reverendo W. G. Lawes, de la Sociedad Misionera de Londres, se estableció en lo que hoy es Port Moresby, la capital de la nación, situada al sur del territorio convertido en el presente en Papua. Alemania comenzó a interesarse por la región en 1884, cuando se fue abriendo campo dentro del mundo de los grandes poderes coloniales.

El desarrollo germánico se centró en el territorio del norte e islas cercanas. Lo dirigió una compañía de fletes, hasta 1899; resultó una historia de insalubridad, ineficacia y pérdida financieras que lo convirtió en una aventura con escasas ganancias. No era una segunda Java, que pudiese competir con el bienestar colonial de los holandeses. El control administrativo directo de Alemania se centró en Rabaul, la capital colonial situada en la Península de Gazelle, en Nueva Britania. Esta gestión fue metódica y dura, pero le dio un futuro alentador, en 1914.

El interés germánico hizo surgir intensas críticas en las colonias australianas, porque veían a las islas del Pacífico como extensión lógica de la posesión británica. El Primer Ministro de Queensland, la colonia australiana más cercana, envió a un magistrado policial a través del Estrecho de Torres para anexar Nueva Guinea en 1883. El gobierno británico rechazó la ratificación de la anexión. La grieta que se levantó fue causa de que al año siguiente se firmara un acuerdo anglo-germánico para la división de Nueva Guinea entre ellos. El Protectorado Británico comenzó en 1884.

La Nueva Guinea Británica fue, entre 1888 y 1902, una colonia formal. Sólo en 1906 el nuevo gobierno del Commonwealth Australiano, que había asumido algunos de los poderes estatales particulares, tomó bajo su responsabilidad directa esta área.

Cuando en 1914 estalló la guerra, un contingente naval australiano navegó rápidamente desde Sydney para ocupar la Nueva Guinea Germánica y apoderarse de las estaciones de radio. Rabaul fue

capturado rápidamente; a continuación vino una administración militar muy especial, durante los años de guerra.

La armada tenía órdenes de no anexar el territorio germano, por lo cual los dueños de plantaciones alemanas y los misioneros continuaron sin disturbios.

Después de Versailles, Nueva Guinea quedó clasificada como mandato clase C, dentro de la Liga de las Naciones. Papua permaneció separada. Las tres regiones desarrollaron significativas diferencias, tanto en estilo administrativo como en sus leyes, cuyos efectos aún no se han eliminado.

Ambos territorios eran remansos coloniales de vida tranquila donde habían pueblos y áreas de increíble lejanía, firmemente administrados a bajo costo por los hombres blancos de Australia; la copra (almendra de coco) y otros frutos de recolección, junto con cierto mineral aurífero eran las principales exportaciones. La Liga de las Naciones mantenía una cierta vigilancia sobre Nueva Guinea, no así sobre Papua. Las islas eran una frontera tropical donde incluso aquellas riquezas que podrían descubrirse serían de difícil desarrollo y explotación.

“Entre la carencia de recursos financieros y la falta de personal adecuado no se había llevado a cabo ninguno de los fines proclamados por la administración australiana, cuando la Segunda Guerra Mundial provocó la eliminación del régimen civil. Las medidas de desarrollo habían producido una economía basada en una sola siembra, la copra, sujeta a las fluctuaciones del mercado mundial. El proteccionismo mantuvo una sociedad preservada dentro de sus pueblos y aldeas tradicionales, pero que sufría de las frustraciones reveladas en un importante movimiento, llamado “Cargo”, un culto que afecta a los grupos nativos en un estadio determinado del contacto europeo.”

“El Cargo”, un culto milenario y a menudo mesiánico, es originario de Niugini y Melanesia. Por medios secretos y siguiendo cierto ritual puede producir *Kago*, es decir las mercancías importadas duraderas de la civilización occidental. En muchos aspectos es una solución racional elaborada por una sociedad primitiva para explicarse los misterios del cambio occidental y el incumplimiento de las expectativas que surgen. Ellos esperan que, utilizando un ritual apropiado lograrían bienes europeos en grandes cantidades, traídos por avión o barco.”

“El logro principal del gobierno de Papua y Nueva Guinea fue el de todo poder colonial que se inicia: el establecimiento de la ley y el orden sobre muchos territorios por medio de la penetración pacífica, acción fundamental en un régimen colonial. Las etapas finales de éste, es decir la diversificación de la economía y el ele-

vamiento general del nivel de vida primitivo, habían sido sólo ligeramente abordados: y a consecuencia de esta falla relativa en los últimos tramos del desarrollo y bienestar, los dos gobiernos han sido censurados en los años posteriores.”

“Dejando de lado los factores externos de guerra y depresiones que obstaculizaban el progreso de los territorios y sobre los que ni el gobierno australiano ni los gobiernos locales tenían mucho control, ese criticismo para censurar una situación como la de Australia con respecto al poco desarrollo de sus colonias, no es justo. Tenemos que considerar que una nación en desarrollo, necesitada de capital y de su propia mano de obra no podía movilizar sus recursos hacia las colonias porque ello iría en detrimento propio. Se culpa también a quienes se vieron involucrados en la política colonial con juicios totalmente anacrónicos: se pretende enjuiciar a los hombres y la época anterior a la Segunda Guerra Mundial, con la óptica del mundo de la post-guerra.”⁵

En Niugini fue desastroso el impacto de la Segunda Guerra Mundial. Muchos de los cambios siguientes, incluso la misma independencia, pueden delinearse desde los acontecimientos de ese período.

“Entre diciembre de 1941 cuando los japoneses dieron el golpe y agosto de 1945 con su rendición, ocurrieron cambios que sobrepasaron ampliamente todo efecto en la población de la venida primitiva de los hombres blancos, que había sido local y gradual, o de cualquier catástrofe natural, ya sean enfermedades, terremotos o erupciones volcánicas. Aun la guerra misma fue para los nativos un desastre sin importancia, acostumbrados a ser diezmados por el hambre, las privaciones, el cautiverio y la muerte violenta. Sin embargo, casi todos los cambios experimentados en esas sociedades tribales, hoy llamados “progreso”, se originaron en cierto modo a consecuencia de la Segunda Guerra Mundial.”⁶

El país fue el límite sur de la embestida japonesa en el Pacífico. Se estima que alrededor de 300.000 japoneses servían en el área y que menos de la mitad de ellos sobrevivieron. Significativamente, 110.000 de ellos fallecieron de hambre e inanición. El ejército australiano perdió cerca de 14.500 hombres, tanto en batalla como muertos por heridas o perdidos. Las tropas americanas también sufrieron muchas bajas. Pero la muerte y el sufrimiento de la población nativa “nunca ha sido descrito en forma completa y ya no conoceremos sus terribles detalles”.⁷

⁵Francis West, “Los antecedentes históricos”, *Nueva Guinea en el umbral*. Ed. E. K. Fisk, ANU Press, Canberra, 1966, p. 18-19.

⁶Peter Ryan, “La Segunda Guerra Mundial”, *Enciclopedia de Papua Nueva Guinea*, p. 1.211, f.f.

⁷Ryan, op. cit., p. 1.223.

“Se desconoce la cantidad exacta de habitantes asesinados en excursiones aéreas, barcos hundidos o accidentes, o por enfermedades, ya sea en sus pueblos como en el servicio militar junto a los Aliados o a los japoneses. Se ha calculado que, en el período culminante, 55.000 varones mayores de 14 años estaban sirviendo como conscriptos para los americanos y australianos, a menudo en espantosas condiciones.”

“La gran variedad y división territorial de Niugini se tradujo, durante la guerra, en un distinto grado de impacto según cada región. Las grandes poblaciones de las tierras altas centrales, todavía lejos del contacto europeo, sólo fueron testigos de algunos vuelos de aviones. Las islas y la costa norte permanecieron varios años bajo la ocupación japonesa, que tuvo una ferocidad variable, y las regiones del interior fueron escenario de espantosos combates. El área sur, Papua, se salvó de la ocupación japonesa aunque también aquí los pueblos quedaron desprovistos de sus varones, quienes sirvieron como obreros o estibadores. La guerra fue, sin lugar a dudas, un acontecimiento que marcó a muchos ciudadanos importantes de hoy. La población vio horizontes nuevos e incommensurables. Hubo un cambio radical en la relación primitiva entre el “amo” blanco y el siervo negro: vieron tipos distintos de hombres blancos, los australianos, cuyo sentido de humanidad, informalidad y buena voluntad para trabajar al sol, dentro del barro, eran un pasmoso contraste con la rigidez y aislamiento de la gran mayoría de los residentes blancos anteriores. Los militares negros de EE.UU. que realizaban trabajos de inteligencias superiores fueron el desmentido a un axioma hasta entonces aceptado, de la inferior capacidad de la raza negra”.⁸

“Muchos vecinos de Papua Nueva Guinea conocieron por primera vez otras regiones de su país y una gran cantidad visitó Australia. Inclusive lugares remotos como América pasaron a ser una realidad conocida y no sólo un simple nombre.”

“La enorme prosperidad material de los americanos y los australianos, demostrada por sus miles de vehículos motorizados, aviones, ropas, alimentos y armas era materia de admiración por parte de la población local, y también fuente de envidia. Esta fue canalizada en gran parte dentro de corrientes racionales y constructivas, tal la creciente pasión por la educación y una nueva vida política que se proponía lograr la independencia nacional. Algunas corrientes sirvieron para eliminar la estupidez del “Cargo” y el racismo estéril contra el blanco.”

“Papua y Nueva Guinea concitaron el interés y entendimiento de

⁸Ryan, op. cit., p. 1.223.

Australia, al terminar la guerra. Decenas de miles de australianos en servicio estuvieron allí. Muchos deben sus vidas a la ayuda que recibieron de la población nativa, conociendo su penosa labor al servicio de los Aliados. Teniendo estos antecedentes los gobiernos australianos encontraron políticamente útil hacer desembolsos públicos en Papua Nueva Guinea, en un nivel nunca pensado antes de la guerra y financiar así, en parte, el progreso y desarrollo que el pueblo requería."

"Hoy en día, se quisiera volver al tiempo de la economía de recolección, para olvidar los horrores de la guerra. Pero los días soñados de un tranquilo pasado colonial no volverán jamás. Para bien o para mal, la Segunda Guerra Mundial, más convulsiva y penetrante que ningún terremoto, lanzó a Papua Nueva Guinea dentro de la corriente de rapidez y eficacia del mundo moderno."⁹

LA ÚLTIMA DÉCADA

Entre el fin de la guerra y 1962, la política australiana respecto a Papua y Nueva Guinea tuvo un desarrollo gradual. Tomó un peso creciente, financiación y dimensiones durante el largo reinado de Sir Paul Hasluck, Ministro de los Territorios entre 1951 y 1963, y hoy en día Gobernador General de Australia. El plan de desarrollo gradual de Hasluck suscitó entonces y también hoy, fuertes críticas. Era una política exclusivista; había renuencia a fomentar la asistencia externa y existió un estricto control de visitas permitidas. En el año 1962 comenzó una década de cambios.

En ese año, una misión que visitó los territorios, designada por la N.U. produjo un impacto enorme. Ella llevó al establecimiento de la actual Casa de Asamblea (o mejor dicho Parlamento), a la instalación de una Universidad y más tarde un Instituto Tecnológico. En una época en que las críticas contra el colonialismo iban en aumento en las Naciones Unidas, la misión, dirigida por Sir Hugh Foot del Reino Unido, requirió una revisión completa de la economía por parte del Banco Internacional para la Reconstrucción y Desarrollo. El informe del I.B.R.D. que se obtuvo luego de las investigaciones en terreno, en 1963, contribuyó en gran parte al tipo de desarrollo que se dio en Niugini en la década siguiente¹⁰.

⁹Ryan, op. cit., p. 1.224.

¹⁰El informe fue publicado y constituye un importante estudio de los acontecimientos de ese período. *El desarrollo económico del Territorio de Papua y Nueva Guinea*, IBRD, The John Hopkins Press, Baltimore, 1965.

Este informe describe a la política practicada por Australia como "paternalismo benevolente"¹¹, y también entrega la primera revisión externa del desarrollo del país; algunas de sus recomendaciones fueron aceptadas. El informe llevó a un programa de desarrollo quinquenal redactado en 1968 y modificado en 1971. Frente al gobierno de esta nueva nación tenemos la Coalición Nacional, formada después de las elecciones de 1972. Ella está constituida por el Pangu Pati (que favorece la unidad de Papua y Nueva Guinea), como fuerza mayor; por el Partido de Progreso Popular y un grupo de independientes y fuerzas locales. Las divisiones por partidos son menos importantes que sus personalidades.

El desarrollo de un gobierno parlamentario elegido por votación ha ido progresando desde los primitivos asesores del Consejo Legislativo, en un comienzo designados y más tarde elegidos, con restricciones, hasta la actual Asamblea cuyos miembros son elegidos por sufragio universal. Solamente ocho entre cien parlamentarios, en 1972, son europeos con muchos años de residencia en el país; de ellos, solamente uno recibió un ministerio en la distribución inicial de cargos.

La estructura y formalidades de la Casa de Asamblea son una copia de las de Westminster, pero no está claro si de hecho permanecerán de tal modo, en tanto el país desarrolla sus propios modelos y filosofía nacional. La Coalición creó el puesto inexistente hasta entonces, de Jefe de la Oposición; el beneficiado con el cargo expresó que prefiere ser considerado como cabeza de una alternativa de gobierno, ya que el concepto de "oposición leal" tiene una apreciación distinta entre los miembros. Un grupo de los que apoyaron en el Parlamento de 1968 al United Party (hoy en la oposición) se cambiaron de partido en 1972, argumentando que sus electores los habían enviado para estar en el "gobierno". La mayor parte de los discursos contienen pedidos de fondos para caminos, puentes y escuelas. Un Comité de Planificación Constitucional, encabezado por el Primer Ministro, Mr. Michael Somare y en efecto por el joven sacerdote católico, Padre John Momis (nacido en Bougainville), estudia los posibles cambios en la estructura gubernamental y la creación de una constitución; su trabajo puede ayudar mucho al establecimiento de una estructura más viable que tome en cuenta las tendencias separatistas notadas en diversas partes del país, en donde las demandas para un desarrollo local sólo son manifestaciones epidérmicas.

Australia, responsable ante las Naciones Unidas, en diez años ha

¹¹F. A. Mediansky, "Relaciones Exteriores", *Enciclopedia de Papua Nueva Guinea*, p. 395 B.

pasado desde una posición oficial que retardaba el eventual desarrollo de Nueva Guinea hacia su independencia, tema para ella aún lejano, a respaldar el gobierno propio, si se le requiriese. El nuevo ministro del Partido Laborista Australiano (ALP), Mr. Whitlam, molestó a los Australianos conservadores por su crítica abierta a las medidas del Gobierno, en visitas efectuadas cuando estaba en la oposición. Sus críticas y las medidas que anunció en ese entonces han sido aplicadas por el joven Primer Ministro para los Territorios Exteriores, Mr. Andrew Peacock, en los últimos años del gobierno liberal, con visos de ser continuados por el nuevo ministro del ALP, Mr. W. L. Morrison quien es un economista, miembro del servicio diplomático australiano durante 20 años.

Desde hace años la frontera entre Australia y Niugini, el Estrecho de Torres, ha sido fuente de conflictos.

El Commonwealth Australiano tomó en 1901 las fronteras de las colonias previas; la de Queensland, a pesar de los intentos en contra, se extiende a través del estrecho, en dirección a las islas, a distancia navegable de Niugini. Tanto el gobierno de Whitlam en Canberra como la Coalición Nacional en Port Moresby han señalado su preferencia por un movimiento de la frontera hacia el sur; esta moción ha sido rechazada por el Primer Ministro conservador de Queensland, quien ha puesto de relieve el problema de la población isleña, los que, aunque estrechamente ligados al pueblo vecino del territorio de Niugini, son ciudadanos Australianos que pagan sus impuestos y reciben los beneficios sociales correspondientes. Los derechos de pesca y los posibles pagos por la propiedad que se deriven de la futura exploración de petróleo submarino forman parte integral del problema, aún sin resolución.

La Coalición Nacional, bajo el mando de Mr. Somare, fijó como fecha probable para el gobierno autónomo el mes de diciembre de 1973. El gobierno australiano dirigido por el ALP quiere acelerar la transición hacia la independencia y está activando la entrega de poderes internos al control de Niugini. La Coalición Nacional, enfrentada a los conservadores rurales teme que la independencia signifique el término de la ayuda australiana y por consecuencia, del desarrollo local. Por tanto, no acepta un plazo fijado unilateralmente por Australia y quiere elegirlo por sí misma. Mientras que la Defensa y los asuntos exteriores siguen teniendo cierta orientación protectora por parte de Australia, a pesar de la independencia, la Coalición Nacional ha establecido claramente su necesaria independencia para tomar varias responsabilidades.

El Ave del Paraíso, uno de los pájaros magníficamente emplumados del mundo, se ha constituido en el símbolo nacional de la nueva nación. Entre 1880 y 1920 llegaban cerca de 8.000 pieles de ellos

al mercado de plumas europeo. La exportación de aquellas plumas hoy está prohibida por la ley y existen severos castigos por la matanza de aves con armas de fuego, aunque se permiten los antiguos métodos de caza.

En dialecto Pidgin se denomina *Kumul* a esta ave, que se aplicó en 1972 a la aerolínea nacional proyectada, cuando en un concurso público ganó el nombre "Kumul Air Services"; también fue aceptado este nombre para la futura unidad nacional de moneda que reemplazará al dólar australiano.

Al tiempo de escribir este artículo no se había publicado el valor nominal de la nueva unidad ni se sabía la fecha de introducción. Se suscitó una impresionante discusión sobre los beneficios y dificultades en la introducción de la nueva moneda, entregando el Dr. R. G. May (quien trabaja en el Banco de Reserva Australiano y hoy es director de la Universidad Nacional de Australia en la unidad de Investigación sobre Nueva Guinea) ciertas preguntas sobre su relación actual o futura con el dólar australiano, en septiembre de 1972¹². El alza creciente del dólar que siguió no mejoró expectativas importantes para el progreso del país, en cuanto al comercio de la copra, del café y de los demás productos tropicales.

Para 1973 se espera que la Coalición Nacional introduzca una legislación sobre las formas de ciudadanía. En la actualidad el status legal de la población se divide en: Papuanos, es decir aquellos nacidos en la mitad sur de la isla principal que tienen categoría de ciudadanos australianos; y los habitantes de Nueva Guinea que son "personas bajo la protección australiana". En la práctica existe muy poca diferencia.

También se ha planteado la doble nacionalidad para aquellos residentes australianos que llevan largo tiempo en el país y para quienes nacieron y han vivido allí la mayor parte de sus vidas, pero no se cree que esto sea factible.

El proceso de localización ha sido muy rápido, desde la elección de la Coalición Nacional, en 1972. Se ha formado rápidamente un equipo de gente habilosa y bien educada que se prepara para el servicio público, buscándose por otra parte un retorno de los expatriados al hogar. El Primer Ministro dijo en 1972 que esperaba reducir el número de expatriados (de abrumadora mayoría australiana) del servicio público, aunque todos los proyectos requieren una continua necesidad de miles de extranjeros, especialmente profesores secundarios y técnicos para enfrentar el desarrollo de la próxima década. Si bien se ha sugerido llamar personal preparado, a

¹²Ron May, "Dineros del cielo - Problemas de una moneda corriente separada", *Nueva Guinea*, vol. 7, nº 3, septiembre-octubre de 1972.

un costo inferior, de otros países en desarrollo que tienen amplia experiencia en materia de avances educacionales, no se han tomado medidas al respecto. También está en debate la educación nacional, ya que tanto la gubernamental como la misional requieren cambios básicos en su curriculum para que se oriente a las necesidades de un país de economía agrícola, diferenciándose del esquema occidental.

En Australia se están formando los primeros diplomáticos de Niugini, habiéndose designado los dos primeros en embajadas australianas. La Coalición Nacional anunció que pretende combinar los asuntos diplomáticos y de negocios en un solo ministerio. Tanto sus intereses como sus modestas dimensiones nacionales se ven claramente demostrados en los primeros destinos: Tokyo, Jakarta y Bruselas. Se han realizado visitas ministeriales a las islas vecinas del Pacífico Sur, ya que Fiji, Tonga y la minúscula Nauru lograron su independencia y lo mismo pueden hacer otros territorios coloniales en la próxima década.

Indudablemente Niugini, a su debido tiempo, deberá tener representación diplomática en Canberra y ante las Naciones Unidas. No existe representación diplomática o consular en Port Moresby; pero se esperan tendencias de acercamiento por parte de Japón, Indonesia, los Estados Unidos y posiblemente Gran Bretaña y Alemania Occidental, dentro de tres años.

Al resultar electos, los ministros de la Coalición Nacional se enfrentaron con un país, pero no sólo con sus problemas prácticos y con la necesidad de asumir cada vez más poderes entregados por los australianos, sino con algo muchísimo más importante que es elegir un plan de desarrollo, ya que casi ningún ministro tenía experiencia previa en asuntos de gobierno.

En junio de 1972, el Primer Ministro, Mr. Michael Somare, presentó un informe básico al Parlamento titulado "Programa para el desarrollo. Principios, elecciones y prioridades". Postulaba la elección alternativa de una economía de crecimiento convencional, o una basada en pequeños porcentajes de crecimiento pero con gran desarrollo del pueblo y participación económica indígena. Luego de un intenso debate interno dentro de la coalición, el Primer Ministro anunció en diciembre de 1972 que presentaría un programa de progreso a la Asamblea en la primera mitad del año 1973. Sus puntos importantes abarcaban la descentralización, el adelanto rural, la distribución equitativa del ingreso y la confianza en el país. La Coalición pareciera favorecer, al menos por principio, una política que le dé énfasis al bienestar social más que al crecimiento económico convencional de Occidente.

El Primer Ministro afirmó que uno de los propósitos planteados sería el control gubernamental en aquellas áreas de la economía

donde éste es necesario para asegurar el tipo de desarrollo deseado. Lo calificó de este modo:

“Vemos a la inversión extranjera y la cantidad de hombres de negocios privados que se ha extendido muchísimo, como la columna vertebral del sector monetario de nuestra economía. El control estatal y su ingerencia se limitaría a las actividades principales de la nación tales como la aviación, la centralización de la banca o la promoción de inversiones para ciertas partes del país donde los hombres de negocios de Papua o extranjeros, quienes operan sobre la base de ganancias directas, no tienen interés en participar. Estos propósitos son una clara indicación del cambio de orientación que mi gobierno quiere intentar, para dar prioridad al bienestar social antes que a los aspectos estrictamente económicos del progreso.”¹³

Los países en desarrollo se parecen por varios aspectos; sin embargo, en el caso de Niugini la diferencia visible ha sido que Australia, como poder gobernante, no ha logrado ningún beneficio financiero de su control.

Como lo señalara E. K. Fisk y Maree Tait¹⁴, seguramente la contribución sin compensación de la ayuda directa por parte de Australia a Niugini excederá en 1980 los 3.000 millones de dólares australianos, lo que significa 1.000 dólares por familia australiana. Desde 1895 la exportación total de mercaderías desde Niugini ha subido ligeramente su valor por sobre 9.000 millones (incluyendo \$ 100 millones de dólares australianos re-exportados).

El total retenido por importaciones de bienes durante el mismo período era cerca de \$ A 1.200 millones. Ellos esperan que el déficit total en cuenta corriente será cercano a los 1.000 millones de dólares australianos en 1970.

Ambos autores señalan también que esta entrada de ayuda, un regalo anual cercano a los 140 millones de dólares australianos en mercaderías y servicios “son un auténtico y valioso regalo... son mercaderías y servicios que harían bien al propio pueblo australiano”. Esto quiere decir que la ayuda australiana no tiene nada que ver con la ayuda norteamericana del Punto Cuarto, originada en la superproducción, sino que se trata de bienes que Australia podría colocar fácilmente en su mercado. Incluso ellos señalan que esta entrada se ha traducido en índices económicos que, en lugar de medir la realidad, miden los niveles económicos. El producto bruto del sector monetario se acrecentó en un 33 % en 1970 pero ello no representa un crecimiento económico en el sentido amplio del tér-

¹³Declaración de prensa del Primer Ministro, 15 de diciembre de 1972.

¹⁴E. K. Fisk y Maree Tait, “Los problemas de la ayuda. ¿Un caso para dar menos?”, *Nueva Guinea*, vol. 7, nº 2, junio-julio de 1972.

mino, porque no se está midiendo el crecimiento a largo plazo en la productividad de la economía, sino una ola "temporaria" de actividad. Tal fluctuación crea problemas en una economía pequeña y no necesita "maximizar el bienestar ni las entradas de la población nativa."

Existen otras diferencias básicas con lo que ciertos analistas mediocres llaman "países subdesarrollados". Niugini es, como dice Fisk, un país agrícola en estado de "afluencia primitiva".

"La estructura económica que examinaremos es bastante usual en muchos aspectos. Tenemos un vasto sector de subsistencia estancada pero sorprendente sobre el cual ha sido transferido un sector monetario de rápida expansión pero relativamente pequeño y dentro del cual el crecimiento económico tiene lugar en un porcentaje alentador.

"La principal imagen que se desprende es la de un país de bajos ingresos en el cual virtualmente toda la población tiene todo el alimento que desee, buenas residencias, de acuerdo a sus cánones tradicionales y gran cantidad de tiempo libre para sus fiestas, ceremonias y otros pasatiempos. Es una economía potencialmente viable y autosuficiente en el nivel de la afluencia primitiva, pero que depende casi totalmente de la ayuda exterior y de la importación de tecnología extranjera y del capital, para cualquier avance superior a este nivel primitivo."¹⁵

EL IMPACTO DE LA INDUSTRIA PESADA BOUGAINVILLE

Existió una razón importante para la revisión del Plan de Desarrollo de 1968 dentro de los tres primeros años de su publicación: el impacto que tuvo para el país su primera empresa importante, la extracción de un gran depósito cuprífero de baja ley en la Isla de Bougainville. Con un costo cercano a los 400 millones de dólares australianos, la operación minera es una de las más importantes del mundo. Su impacto en la economía de Niugini puede medirse por el hecho de que en este año triplicará por sí misma el total de lo exportado para el año 1968-69.¹⁶

¹⁵E. K. Fisk, "La estructura económica" en *Nueva Guinea en el umbral*, ANU Press, Canberra, 1966, ps. 23-24. Para un pronóstico posterior y más detallado, ver E. K. Fisk, "Desarrollo en la Melanesia rural" en *Cambio y desarrollo en la Melanesia rural*; quinto seminario, Waigani, ed. Marion W. Ward, ANU Press, Canberra, 1972, p. 23.

¹⁶Véase M. L. Treadgold, "Aspectos económicos". El Proyecto cuprífero de

La minería, primordialmente aurífera, jugó un importante papel en la economía de Papua Nueva Guinea antes de la Segunda Guerra Mundial, pero se agotaron las reservas conocidas y los costos crecientes hacen que el desarrollo sea antieconómico. El oro constituía el 75 % de las ganancias de exportación en 1939-40, pero para el período 1965-66 bajó al 2 %.

Este dramático y novedoso desarrollo tiene como escenario una isla a unos cientos de millas al este de la capital nacional. Bougainville tiene 130 millas de largo, con un ancho que varía entre 20 y 40 millas; es una isla montañosa, con frecuente actividad volcánica y sísmica y con lluvias tropicales que exceden los 5.000 (200") milímetros anuales en algunas regiones. Su población indígena de 90.000 habitantes se distingue físicamente por sus pieles de tinte negro-azulado de la otra parte de la población de Papua Nueva Guinea, a quienes ellos se refieren como "pieles rojas". Son miembros de diferentes grupos tribales, con 17 idiomas distintos, entre los cuales el contacto cultural ha ido imponiendo tanto el Pidgin como el inglés.

La población de Bougainville ha tenido 70 años de creciente contacto con europeos; en un comienzo, los trabajadores reclutados en Queensland y en las plantaciones de las islas del Pacífico, luego administradores alemanes, comerciantes, colonos y misioneros católicos maristas, desde 1880 hasta 1914, para finalizar con los australianos.

La isla fue escenario de las más trágicas batallas durante la II Guerra Mundial. En determinado momento los japoneses tuvieron más de 60.000 hombres en la isla; a raíz de un desembarco de fuerzas anfibas en Torokina, los americanos ubicaron a 33.000 hombres en una pequeña playa e infligieron 5.000 bajas a los japoneses en una sola batalla periférica. La acometida australiana hacia el sur, en dirección a la principal base japonesa, en 1944, trajo como consecuencia 8.500 muertos en batalla, unidos a 9.800 japoneses que murieron por enfermedades. La pequeña población nativa fue destrozada no solamente por la guerra sino por la reacción precedente de los europeos.

"Exceptuando a los misioneros católicos, muchísimos europeos, dirigidos por el Oficial del Distrito en Kieta, se fueron de la isla. Es indudable que los aldeanos sintieron que habían sido abandonados por quienes alardeaban previamente de su superioridad dorada"¹⁷.

Bougainville", p. 98 ff. en *Enciclopedia de Papua Nueva Guinea*. También en vol. 47, 1971: *Informe económico de Australia y Nueva Zelandia*.

¹⁷J. Momis y E. Ogan, "Visión de Bougainville", en *Cambio y desarrollo en la Melanesia rural*, ed. Marion W. Ward, ANU Press, Canberra, 1972, p. 107.

Ni se le dio al pueblo una satisfacción a sus necesidades y expectativas, promovidas por discursos oficiales que les anunciaron una era dorada de post-guerra, ni existió un sistema educacional estatal, sino escuelas misioneras en la isla, hasta 1961. Tampoco se dieron programas adecuados de extensión rural, a pesar de las riquezas que contiene la isla, hasta 1958."¹⁸

Un grupo de habitantes de Bougainville pidió a los miembros de una misión en visita de las Naciones Unidas, en 1962, que forzaran el abandono del poder administrativo de la isla, en manos de Australia, y lo cediesen a los Estados Unidos, porque denunciaron que habían sido tratados "como perros". Este resentimiento contra la lejana capital de Port Moresby no es privativo de Bougainville, ni menos aún representa un sentimiento anti-blanco: era una expresión muy gráfica del sentimiento generalizado en Niugini de que sería mucho mejor su vida, si los fondos se utilizasen en desarrollo. En todo caso, esta actitud ha sido un factor importante y de profundas implicancias en la vida política de Niugini.

Persiste el dilema sobre la necesidad de un separatismo; hay un núcleo de habitantes que cada cierto tiempo piden la secesión, para pasar del federalismo al "gobierno de Bougainville" (lo que se traduce en una autonomía creciente de la estructura administrativa central). Ellos quisieran establecer una unión con las vecinas islas del protectorado Británico, las islas de Salomón, que, por su parte, estaban buscando formas de gobierno más representativas, decididas mediante plebiscito. La gran mayoría de tales medidas han sido propuestas por el grupo de fanáticos del progreso por separado, de las distintas regiones de Papua Nueva Guinea. Tendremos que seguir esperando respuesta a lo que planteó Griffin, sobre la motivación exclusivamente sentimental de esa búsqueda de secesión.¹⁹

Justamente en esta isla la CRA Exploration Pty. Ltd. comenzó la explotación sistemática de los depósitos de "Porphyry Copper", en 1964. Se hizo un importante hallazgo, revisado en los cinco años siguientes; la construcción proyectada para la extracción, se empezó en 1969, terminándose en 1972.

El depósito, con un porcentaje de 0.48 % de mineral de cobre por tonelada larga, es muy bajo si lo comparamos con los niveles mundiales; en consecuencia se tuvo que utilizar métodos de extracción que requieren una gran inversión de capital.

Esta no es la primera vez que una compañía minera, en Australia, ha debido proveer una infraestructura muy grande como parte

¹⁸Op. cit., p. 108.

¹⁹James Griffin, "Bougainville - Secesión o sentimiento de justicia", *Boletín de Negocios*, vol. 48, n° 9, febrero de 1972, Departamento de Educación Adulta, Universidad de Sydney.

integral del desarrollo. En Bougainville tuvieron además el grave problema de la actividad sísmica, la gran pluviosidad, lo escarpado del territorio y la carencia absoluta de facilidades. Como resultado, se ha derivado la edificación de dos ciudades, una en las montañas del sitio de explotación, la otra en la costa, unidas por una gran autopista de 17 millas; aparte, se construyó un gran puerto, una enorme central hidroeléctrica y toda una estructura que facilita la trituración y el concentrado, con su correspondiente canalización.²⁰

El costo total, aproximadamente 400 millones de dólares australianos, empujó cualquier otro proyecto previo, en Niugini, de los cuales 136 millones, es decir el 36 %, lo representan las inversiones para infraestructura. La fuerte formación de capital es posiblemente mayor a toda la inversión privada realizada en el sector monetario de la economía, en los nueve años que van desde 1960 a 1969.²¹

Desde el comienzo estaba claro que fueron los aspectos políticos y sociales del proyecto, por sobre los problemas técnicos, los cruciales. La compañía estaba consciente de los problemas que han tenido que enfrentar quienes se dedican a la minería en Sudamérica, África y en cualquier lugar donde el avance tecnológico no se armoniza con los requerimientos sociales.

En 1966 el gobierno australiano anhelaba poder realizar un desarrollo mayor, que podría (de hecho lo fue) producir la evidencia de una actividad creciente, para demostrar ante las Naciones Unidas el buen cumplimiento de las recomendaciones del informe IBRD. La Administración de Nueva Guinea también se mostraba impaciente. La compañía explotadora, que había gastado más de 5 millones de dólares australianos en exploraciones y comprobaciones del depósito, sin otro respaldo contractual que una sola exploración permitida, necesitaba igualmente una base firme sobre la cual poder concretar el ansiado desarrollo.

El resultado fue que hubo meses de duras negociaciones, entre la Administración de Papua Nueva Guinea, los Departamentos Australianos de Territorios y de Tesorería y Finanzas, con la compañía. Se llegó a un acuerdo muy específico, tras el cual se redactó un proyecto de ley que pasó a la Asamblea de la nación en 1967.²²

Como consecuencia, en el año 1972, vino un enorme desarrollo de la minería en una sección de la isla que antes estaba abandonada. El

²⁰Las descripciones técnicas de la operación minera y la construcción han sido entregadas en varios periódicos comerciales y en *Procedimientos, Instituto Australiano de Minería y Metalurgia*, junio de 1971.

²¹Treadgold, op. cit., p. 99.

²²Ordenanza cuprífera de Bougainville, n° 79, 1967, Casa de la Asamblea, Port Moresby.

potencial físico y económico para una nación reciente, fue inmenso. El impacto social del cambio, que es inevitable incluso en las sociedades más sofisticadas frente a un proyecto de tal envergadura, ha sido por cierto importantísimo. Indudablemente los eternos críticos enfatizan los resultados negativos, pero está demostrado que por más que se entregue una compensación generosa al reducido grupo de habitantes de Bougainville afectados por tal medida, ellos seguirán añorando su pasado tranquilo y seguro.

El Convenio de explotación minera ha sido duramente criticado a causa de su complejidad²³. Muchas de estas críticas señalan el error que significa tomar este pacto como algo completo y definido, existiendo otros métodos alternativos de desarrollo. En concreto, este acuerdo dispone el más amplio porcentaje de beneficios para Niugini, en los primeros veinte años del proyecto y luego una proporción creciente de ganancias. Cualquier observador imparcial experimentado podría certificar que el convenio es muy favorable para la nación, en cuanto a la distribución de bienestar, si lo comparamos con los diversos convenios que se han establecido últimamente entre países en desarrollo y empresas de explotación minera.

Los lineamientos principales son:

I. El gobierno participa con el 20 % de la compañía operante, la Bougainville Copper Pty. Limited; para ello se solicitó un préstamo en Australia. El gobierno nombra a dos directores de la Junta, y de este modo tiene acceso a los asuntos financieros y a las decisiones de la gerencia.

Por su parte, la compañía matriz emitió acciones para venderlas a la población de Niugini. Aproximadamente 9.000 compradores, individualmente o por grupos de tribus, casi todos lugareños, adquirieron cerca de 1.100.000 acciones de la BML. En Australia no se efectuó ninguna emisión pública, pero 40.000 accionistas de las compañías patrocinantes Conzinc Rio Tinto de Australia Ltd. y NBHC Holdings compraron títulos de la BML.

II. Niugini recibe derechos sobre todas las exportaciones en un porcentaje del 1,25 del valor F.O.B. De esta entrada se entrega el 5 % a los propietarios del terreno donde se realiza la operación; esta conquista fue el resultado de una batalla solitaria en que se em-

²³Las críticas sobre el impacto social del proyecto, a menudo censurando a la administración de la época tanto como a la compañía, se encuentran en Momis y Ogan, op. cit.; Griffin, op. cit.; John Ryan, *La tierra caliente; Enfoque de Nueva Guinea*, Macmillan Australian Paperback, 1971. Una visión marxista ha sido preparada por Mitch Thompson, "Crecimiento y Sud-desarrollo - El cobre de Bougainville y el nuevo imperialismo", *Niugini Reader*, 1972, Unión de Estudiantes Australianos, Melbourne. El capítulo pertinente, de Richard West, *River of Tears*, Earth Island, Londres, 1972, es igualmente polémico.

barcó, en el año 1967, el miembro representante de Bougainville ante el Parlamento, Mr. Paul Lapun, hoy ministro de Minería de la Coalición Nacional. (La ley minera australiana, aplicable también en Niugini, básicamente el principio británico de que los depósitos minerales son propiedad del Estado antes que del propietario de la tierra.)

III. Después de tres años exentos de impuestos (lo cual fue necesario para pagar los préstamos en Eurodólares y en US dólares, que cubrieron más de 250 millones de dólares australianos invertidos en la etapa previa del proyecto) y con las reducciones normales, la compañía paga hoy sus impuestos, que aumentan considerablemente a medida que avanza la explotación. Una compañía normal pagaba el 22,5 % de sus entradas en impuestos, en la época del acuerdo; pero esta proporción subió, en cuatro años, hasta el 50 % y luego gradualmente, hasta el 66 %.

Agregáanse a estos los impuestos obtenidos por el gobierno, de los contratistas y de los 10.000 empleados en las empresas constructoras, que se aplicarán también a la fuerza de trabajo permanente y en los nuevos centros urbanos de Bougainville. Esta fuerza de trabajo es muy pequeña, si la comparamos a las de Chile o Zambia; ello se debe a la intensa operación de capital requerida por el bajo grado del mineral.

IV. El gobierno deseaba introducir un programa acelerado de educación y adiestramiento, lo cual tuvo gran aceptación en la compañía, influida por un estudio sobre conflictos laborales realizado en otros países en desarrollo. El centro de perfeccionamiento de la empresa, de un costo superior a los 1.6 millones de dólares australianos por año y con un costo de funcionamiento de 1 millón de dólares australianos anuales, indican que estamos frente a un importante instituto técnico. Además de los niveles de aprendiz y comercial, la compañía patrocina estudiantes en las carreras tecnológicas y universitarias que se dictan en Niugini. Toda esta preparación no exige retribución y está dirigida a la creación de una buena cantidad de personal adiestrado que enriquezca el "Pool" nacional de cerebros.

V. Esta preparación ha llevado al reemplazo de los blancos por trabajadores de Niugini, en tal proporción que viene a desmentir los pesimistas pronósticos de los empleadores que tienen larga experiencia de trabajo en el país. En 1972 la compañía logró que el 72 % de sus empleados fueran de Niugini, habiéndose fijado como objetivo para 1980, llegar al 90 %. Sería necesario poner en relieve, a quienes ya se están preguntando cuando serán los propios ciudadanos de Niugini quienes asuman el control superior de las empresas, que fue solamente en 1970, con la entrega de títulos a los primeros

graduados de la Universidad de Papua Nueva Guinea, que esta nación tan reciente tuvo sus primeros universitarios formados en ella. Estos son un reducido grupo de seis graduados en Artes y cuatro en Ciencias.

En cuanto a las universidades ultramarinas, han egresado de ellas unos cuantos graduados en actividades terciarias, principalmente los practicantes médicos preparados en Suva (Fiji).

Se encuentra visiblemente dentro de los intereses de la compañía tener el mayor equipo posible de gente del país. Realizarlo rápidamente puede crear una intensa competencia entre empleadores, de los cuales el gobierno resulta uno de los más interesados, ya que de tal modo se puede concentrar la experiencia que, hasta hoy, es reducida. Ciertamente es difícil proporcionar, en el reducido término de los primeros años de operación de tal empresa, una experiencia administrativa que logre concentrar veinte años en cinco. Pero se está haciendo un esfuerzo con alentadores resultados. Se trata de evitar promover al personal por hacer favores o por deudas; como éste, hay muchos aspectos del acuerdo que tratan de cubrir, anticipándose a posibles dificultades futuras, las condiciones óptimas para no concitar las críticas muy justificadas que otras compañías suscitan, por sus abusos, en diversos países en desarrollo.

El propósito del convenio fue maximizar el flujo continuo de beneficios para el gobierno de Niugini, permitiendo así que compartiera, por medio de su participación igualitaria y una imposición creciente, las ganancias adicionales que pueden esperarse, ante las alzas en los precios mundiales del cobre.

También proveía, por medio de un descuento impositivo, del aliciente necesario para atraer préstamos bancarios hacia un país en desarrollo, hasta entonces un desconocido en los mercados financieros mundiales.

Finalmente, el fardo dependía de la mayor producción, lo cual hizo posibles negociaciones para contratos de venta por 15 años. El porcentaje anual de producción previsto era superior a las 160.000 toneladas cortas de cobre, más 500.000 onzas de oro contenidas en concentrados.

Considerando que las críticas a la minería internacional se basan, en gran parte, en ataques a la integración vertical y a la pérdida de valor agregado, que fue en el pasado experiencia común en los países sudamericanos, merece destacarse que los contratos suscritos por la compañía no benefician a sus subsidiarias o relaciones, sino que mantienen a prudente distancia a las fundiciones del Japón, Alemania Oriental y España. Las ventas se hacen en base a los precios del Mercado de Londres, con un mínimo garantizado de US\$ 30 centavos por libra, proveyendo así la seguridad necesaria

para los préstamos bancarios. No existe un precio de transferencia; tanto el impuesto habitual como la maquinaria de regulación de exportaciones y la presencia de directores nombrados por el gobierno, en la administración de la compañía, dan lugar a un clima de apertura y diálogo que son un anatema de las prácticas usuales en la empresa libre.

Los representantes del gobierno son aceptados libremente y con agrado por la compañía, cuyo propósito es ser un buen ciudadano, incorporado al interés nacional. Ciertamente esta es una frase que los australianos toman en serio, aunque provoque ironías en muchos lugares del mundo.

A fines de 1972, el Parlamento aprobó directivas para futuros proyectos mineros, introducidas por el Padre Momis, miembro regional por Bougainville, las cuales han sido perfeccionadas por las enmiendas introducidas por el más importante representante de Bougainville, el Ministro de Minería, Mr. Paul Lapun. Estas orientaciones no tienen carácter de leyes, aunque ciertamente tendrán influencia política. Reflejan un espíritu nacionalista muy comprensible, habiendo tomado la compañía muchas de ellas para sus planes venideros. Junto con otros actos y declaraciones de la Coalición Nacional, son una manifestación del sentimiento natural de los ciudadanos de Niugini ante el cual la compañía debe mantenerse abierta.

Desgraciadamente, ciertas declaraciones propaladas con gran colorido por la prensa, respaldando el viejo axioma de que las malas noticias son buenas noticias, han hecho crecer la incertidumbre entre los inversionistas potenciales de ultramar. Posiblemente en los meses previos a la toma del poder por parte del gobierno independiente, a fines de 1973, se hará notar una reducción de esta tensión, cuando se promulgue detalladamente la legislación sobre inversiones, redactada por la Coalición Nacional.

EL FUTURO DE NIUGINI

Niugini enfrenta su independencia con un poder enorme que nunca tuvieron muchas naciones pequeñas, para su desarrollo, en el mismo período de evolución. Tal es la entrada por dividendos, derechos de explotación, impuestos y obligaciones de la mina de Bougainville.

Treadgold señaló que se llegó a un avalúo oficial de 248.9 millones de dólares australianos netos, de entrada para el gobierno, como suplemento a las cobranzas para gastos fiscales, desde el período

1969-70 hasta 1981-2.²⁴ Tan importante contribución al erario nacional, que de otra manera dependería fuertemente de la ayuda australiana, puede lograr la superación del inevitable efecto de enclave de un capitalismo intensivo, en una comunidad rural.

Treadgold señaló que el efecto de demostración de un desarrollo mayor, alienta otros proyectos de envergadura, para exploración y desarrollo de la minería, e igualmente las diversas inversiones en los variados campos de la actividad humana, como industria maderera y la pescadería, áreas muy promisorias. Para que este desarrollo prosiga, tal como el del gran depósito de cobre que explota la Kennecott en Ok Tedi, en la región montañosa cerca de la frontera de Irian, depende del gobierno que fortalezca el clima positivo para la inversión, junto a orientaciones claras sobre sus planes de desarrollo.

Podemos ver a un país que se diferencia progresivamente de su pasado colonial; más influido por *Populorum Progressio* que por Lenin o Mao; manteniendo su tendencia natural a la comunidad por sobre la iniciativa individual y la responsabilidad, adquiriendo felizmente, una gran unidad nacional.

Seguramente surgirá un fuerte nacionalismo que va adoptando en su entusiasmo inicial, actitudes básicas de todos los miembros en desarrollo, ante las Naciones Unidas. Por ejemplo, puede esperarse que a las compañías mineras se les plantee la Resolución 2158 (XXI), sobre el derecho inalienable de ejercitar la soberanía permanente sobre los recursos naturales y decidir su forma de explotación y comercialización.

También esperamos que lean el preámbulo: "...el capital extranjero, tanto público como privado, tiene una importante misión que cumplir, cuando lo requieren países en desarrollo... tomando precauciones para que exista una supervisión gubernamental sobre las actividades del capital foráneo, para asegurar su utilización en los intereses del desarrollo nacional". En Niugini se ha establecido claramente el control del estado para las nuevas y grandes inversiones extranjeras.

En todas las economías del mundo se acostumbraba a moverse en dirección del procesamiento amplio de productos de exportación, a pesar de las dificultades para el control de calidad y la comercialización de muchos de ellos. Frecuentemente se expresa que Niugini debería hacer otro tanto, habiendo proyectado ya el gobierno los pasos necesarios para comenzar la exportación masiva de diversos productos primarios.

²⁴M. L. Treadgold, *Enciclopedia de Papua Nueva Guinea*, p. 100. La tasación se basó en un precio del cobre de US\$ 55 centavos por libra. La definición de gastos públicos relacionada con el proyecto, posiblemente sea motivo de discusión.

La compañía tiene obligación de consultar con el gobierno para el procesamiento del cobre, cuando sea necesario. Como lo han aprendido varios países sudamericanos y africanos, el procesamiento avanzado resulta caro, y, en una situación de mercado inseguro para el metal, tiene un riesgo financiero y técnico.

Será obvio, a su debido tiempo, para los críticos locales del desarrollo minero, como ya lo es, en los países que han debido conocer penosamente las realidades del potencial del mercado, que el margen concebible de ganancias nacionales, con el cobre y demás minerales, no puede compararse con el del petróleo, sobre el cual se basa el éxito de OPEC; además, aunque la Bolsa de Metales de Londres no sea una maravilla, es un instrumento de ventas bastante útil.

En Niugini, el gobierno y la compañía comparten, bajo común acuerdo, el retorno pequeño, por un precio bajo en la bolsa de Londres y las ganancias del alza de los precios. Los esfuerzos de CIPEC para eliminar lo efímero de los precios en el mercado del cobre, en un metal que está de hecho sujeto a una substitución competitiva, debe ser observado con interés y simpatías.

Históricamente, la negociación de los contratos a largo plazo con los compradores de concentrados, de preferencia a los de metal refinado han hecho posible el desarrollo de Bougainville; y ocupando con ello el vasto porcentaje de producción corriente, parecería como materia lejana, toda decisión de acelerar el proceso para aumentarla.

Mr. Dominic Mulaisho, de Mindeco, el organismo para-estatal minero de Zambia, preguntó a una audiencia americana, el año pasado "¿Podríamos esperar que CIPEC llegue a ser en estos tiempos un instrumento para lograr una política de precios más racional?" No contestó su propia pregunta, porque quizás hasta hoy, no consigue respuesta.

En Niugini también surgen interrogantes imposibles de responderse. Hank Nelson sintetizó un excelente, aunque algo pesimista estudio, de esta forma.

"A largo plazo, el pueblo de Niugini se hace confidente de uno. Tienen una cortesía, imaginación y fuerza práctica, buscando entregar sus propias soluciones. Aun sin instituciones de gobierno, saben hacer su trabajo, aunque a veces tienen violentas guerras intestinas, para defenderse. Los australianos creían en la posibilidad de tener paz, estabilidad política y prosperidad económica, como una norma, pero de hecho no es habitual encontrarlas; más bien sería difícil predecir, al menos para un futuro de corto plazo, que en Niugini se logrará la paz y la prosperidad."

Esta es una visión sombría. Como australiano optimista, puedo

esperar el surgimiento de una nación vecina, que se desarrolla en el Pacífico Occidental, siguiendo orgullosamente su propio camino pero aprendiendo de los errores, tanto como de la ayuda de los demás países.

EL PACIFICO INSULAR EN UNA PERPECTIVA LATINOAMERICANA: HACIA UNA RELACION ESPECIAL?

Francisco Orrego Vicuña

Estudio publicado en *La Comunidad del Pacífico en Perspectiva*.
Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile,
1980

Director del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y autor de numerosas obras sobre derecho internacional, política y relaciones internacionales y otras materias relacionadas. Una parte importante de sus publicaciones se refiere a la cooperación en el Océano Pacífico, entre los que destaca *El Océano Pacífico* (1971), *Ciencia y Tecnología en la Cuenca del Pacífico* (1976), *Política Oceánica* (1977) y la *Comunidad del Pacífico en Perspectiva* (1980). Ha dictado conferencias sobre el tema en los principales centros de enseñanza superior del área del Pacífico y colaborado en diversas publicaciones especializadas.

El vasto conglomerado de naciones y territorios que conforman el Pacífico insular, ha comenzado a adquirir conciencia de su identidad regional y, en función de ello, ha comenzado a estructurar sus propios mecanismos de cooperación y organización internacional, así como a definir un rol internacional. Poco es lo que se conoce en América Latina de este importante proceso político, económico y cultural. Este ensayo procura sintetizar la evolución habida en el Pacífico insular y las tendencias que pueden percibirse hacia el futuro.

Paealelamente, se identifican en el estudio las áreas y problemas donde existe una cierta identidad con América Latina, sobre cuya base podría desarrollarse una relación de cooperación entre ambas regiones, fundamentada en nuevos principios y objetivos. Particularmente importante es, en este sentido, el área de los recursos oceánicos, tanto vivos como minerales, en que América Latina y Chile comparten con el Pacífico Sur similares problemas históricos y han procedido a la aplicación de similares soluciones. La cooperación de Chile con el Pacífico Sur tiene en este plano un enorme potencial.

Francisco Orrego Vicuña .

EL PACIFICO INSULAR EN UNA PERSPECTIVA LATINOAMERICANA: HACIA UNA RELACION ESPECIAL*

I. NACIONALISMO E IDENTIFICACION REGIONAL EN EL PACIFICO INSULAR

En la inmensidad del Océano Pacífico ha comenzado a surgir recientemente una nueva comunidad de naciones. Las Islas del Pacífico evidencian hoy día el renacimiento de su identidad propia y la formación de un espíritu asociativo, que forman la base de esta comunidad emergente.

Sin lugar a dudas se trata de un conjunto heterogéneo desde muchos puntos de vista. Geográficamente se extiende a lo largo y ancho de una enorme área oceánica, que algunos autores han identificado como la "oceanía tropical"¹ En términos de razas, lenguas y culturas también la diversidad es grande. Políticamente, la emancipación del colonialismo y otros fenómenos han dado lugar a una multiplicidad de status territoriales, que se extienden desde los Estados independientes hasta los territorios en fideicomiso y pasando por formas tan variadas como el condominio, el gobierno autónomo y el territorio de ultramar, entre otras.

Sin embargo, los factores de identidad parecieran estar cobrando más fuerza que aquellos de heterogeneidad. Desde luego, el distanciamiento geográfico está rápidamente siendo superado por el desarrollo de las comunicaciones, lo que se veía todavía incrementado con el abastecimiento de líneas de navegación y la expansión de los servicios aéreos en el Pacífico insular. La progresión hacia la independencia determinará que este sea el común

*Este trabajo fue preparado para el Grupo de estudio sobre las relaciones entre América Latina y la región de Asia y el Pacífico, organizado por el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile en los años 1978 y 1979.

¹John P. Craven: *Tropical Oceania: The Newest World*. Steel Service Center Institute. Hawaii, 1977, Mimeo.

denominador en el futuro muy inmediato, con pocas excepciones. Incluso en lo cultural, vastas zonas del Pacífico insular comparten tradiciones comunes.

Más importante que lo anterior, es el hecho de que a través de todo el Pacífico insular se observa el surgimiento de un sentido nacionalista propio de un período post-emancipatorio. Ello provocará probablemente algunas dificultades en el orden secesionista², pero que no parecieran ser mayores. Pero, a la vez, otorga a la región en su conjunto un sentido de identidad, que los largos años de dominación colonial habían impedido germinar. El nacionalismo del pacífico insular será uno de los factores que influyan en el fortalecimiento del vínculo asociativo de esta comunidad en los años venideros.

Quizás por esta misma razón, las naciones del Pacífico insular no parecieran identificarse demasiado con las grandes masas continentales que se encuentran en su vecindad relativa. Así, si bien una proporción importante del Pacífico insular se encuentra en la vecindad asiática, ha logrado de todos modos mantener su individualidad y no puede asimilarse a dicho continente, aún cuando en alguna medida participen en instituciones comunes. Lo anterior es más cierto todavía en el caso de los Estados Unidos, con las excepciones derivadas de la existencia de vínculos estaduales y otros esquemas de asociación. Australia y Nueva Zelandia constituyen un caso especial, que será examinado más adelante, al igual que el potencial caso de América Latina. De esta manera, el Pacífico insular se identifica esencialmente con su propio ámbito geográfico. Sin perjuicio de las asociaciones que quepan, esta otra realidad también influye decididamente en el desarrollo del concepto de comunidad.

²Véase, por ejemplo, la reclamación de los Banabans, antiguos habitantes de Ocean Island y que hoy día viven en Fiji, procurando la independencia de esa isla de las Islas Gilbert o su asociación con Fiji y reclamaciones económicas por la exploración de fosfatos "The Banabans: Historical background and recent developments". *Australian Foreign Affairs Record*, June 1977. pp. 319-322. Para otros ejemplos vinculados con el proceso de independencia de Papua - Nueva Guinea, Ralph R. Prendas: "Secessionist politics in Papua New Guinea". *Pacific Affairs*, Spring 1977, pp. 64-85.

Un ejemplo de lo anterior puede encontrarse en el caso de Papua-Nueva Guinea, país que por razones de ubicación geográfica podría haber optado por una identificación asiática o con Australia. Sin embargo, ya antes de su independencia destacaba el concepto de la "prioridad del Pacífico", lo que su Ministro de Relaciones Exteriores Sir Maori Kiki señalara en 1974 en los siguientes términos: "Nuestra primera prioridad ha sido identificar claramente a Papua-Nueva Guinea con las naciones insulares del Pacífico que se reúnen regularmente en el Foro del Pacífico Sur. Sentimos que estas naciones son nuestros más cercanos vecinos étnicos y que los intereses de Papua-Nueva Guinea son mejor servidos en asuntos internacionales al ser con claridad un miembro de la comunidad de las naciones insulares del Pacífico Sur, leal a las causas de esta comunidad y a sus iniciativas comunes. Esta posición, en el punto de vista de nuestro gobierno, no necesita de una defensa especial"³.

Por otra parte, las realidades económicas también han determinado la existencia de problemas comunes a estas naciones, lo que constituye un factor más de vinculación. El Honorable Tupuola Efi, Primer Ministro de Samoa Occidental, definía los problemas y características comunes de las naciones del Pacífico insular de la manera siguiente: "En el caso de las naciones insulares del Pacífico Sur hay algunas características comunes: a) Pequeña área y población; b) recursos terrestres limitados; c) ubicación remota y aislamiento tanto entre sí como con el resto del mundo; d) tendencia a los desastres naturales; e) pequeños mercados nacionales y necesidad de basarse en una población relativamente pequeña; f) dependencia extrema del comercio exterior; y g) problemas de balanza de pagos"⁴.

Es interesante observar que tratándose ésta de una región típica

³Citado en "Development of Papua New Guinea's foreign relations". *Australian Foreign Affairs Record*, April 1977. p. 187. Véase también James Byth: "Niugini: una nueva nación cuprífera en el Pacífico se acerca a su independencia". *Estudios Internacionales*. N° 22 Abril-Junio 1973. pp. 82-105.

⁴The Hon. Tupuola Efi: "Statement by Prime Minister of Western Samoa on small states". Commonwealth Heads of Government Regional Meeting, Sydney 13 - 16 February 1978. *Australian Foreign Affairs Record*, February 1978 (supplement). p. 40.

camente en desarrollo, como lo revelan las características señaladas, se encuentra ella virtualmente rodeada por naciones industrializadas y sin un vínculo geográfico directo con otras áreas en desarrollo. La presencia de los Estados Unidos, Unión Soviética, Japón, China, Australia y Nueva Zelandia es elocuente en este sentido. Los países miembros de ASEAN se han mantenido hasta ahora en una esfera principalmente asiática sin establecer una relación importante con esta otra región. Esta situación, además de influir en los esquemas de cooperación internacional y en las relaciones económicas y políticas internacionales de la región, tiene un significado muy especial para las naciones latinoamericanas ribereñas de este océano, como Chile. Ellas representan a pesar de la distancia geográfica, una alternativa potencial en términos de la vinculación del Pacífico insular con otras áreas en desarrollo, que como se verá no tiene alcances sustitutivos, pero sí la posibilidad de una complementación significativa.

2. EL ROL CAMBIANTE DE LAS POTENCIAS TRADICIONALES

Para comprender el rol potencial de una relación del Pacífico insular con América Latina, es necesario referirse previamente al marco internacional en que se desenvuelve esta comunidad y específicamente a las relaciones con las potencias que operan en el área.

El primer caso significativo que debe mencionarse es el de los Estados Unidos, tanto por la vastedad geográfica en la cual se extiende su presencia como por la preponderancia estratégica y económica que este país asumiera en el área a partir de la segunda guerra mundial⁵. El rol de los Estados Unidos ha venido restringiéndose aceleradamente en los últimos años en el área, en parte por el proceso de descolonización y en parte por la pérdida de interés de la administración norteamericana. Micronesia, hasta ahora territorio en fideicomiso de los Estados Unidos, se dirige hacia su independencia o al menos hacia un esquema de gobierno autóno-

⁵Para un análisis de la política de los Estados Unidos, R. A. Herr: "Jimmy Carter and American Foreign Policy in the Pacific Islands". *Australian Outlook*. August 1978, pp. 224-238.

mo⁶, en el marco de difíciles negociaciones que no siempre se han caracterizado por su limpieza. De esta manera, la presencia norteamericana se concentra fundamentalmente en el grupo de las Marianas, que se orienta hacia una asociación bajo la fórmula de Commonwealth; en Guam, que es el territorio más vinculado a los Estados Unidos, y en Samoa Americana.

Hasta ahora el interés norteamericano en la región ha obedecido a razones fundamentalmente estratégicas, no en consideración a la región en sí sino en relación con su política asiática. En otras palabras, el Pacífico insular pesaba en la política de Washington en la medida en que se justificara su rol de puente para el desarrollo de la política asiática. En la medida en que Estados Unidos inició el repliegue estratégico de Asia, el propio interés estratégico en el Pacífico insular se vio disminuido, con la excepción de Guam y de otros puntos geográficos muy determinados. Esta instrumentalización estratégica del Pacífico insular también se ha visto repetida por parte de otras potencias, como se verá. Esta realidad ha determinado también que el apoyo económico de los Estados Unidos a la región no sea hoy día un factor significativo de la relación existente, con excepciones más bien puntuales.

Recientemente, sin embargo, ha surgido un nuevo factor de interés especial en el área: su influencia en términos de jurisdicción marítima⁷. Dada la enorme extensión geográfica de la región, al aplicársele una Zona Económica Exclusiva de 200 millas y criterios de delimitación archipelágica, el espacio oceánico que resulta sometido a jurisdicción nacional es enorme y con toda su significación en términos de pesquerías y de eventual aprovechamiento de recursos minerales de los fondos marinos. No obstante, esta nueva dimensión del Pacífico insular ya es difícilmente aprovechable por los Estados Unidos, a pesar de su interés en ello, pues los errores de su política pesquera han creado una tensión aguda con todo el

⁶Eugene B. Mikaly: "La estrategia de los Estados Unidos en el Pacífico Occidental y el dilema de Micronesia". *Estudios Internacionales* N° 17. Enero-Marzo 1972. pp. 25-39.

⁷Véase en general, Barbara Johnson and Frank Langdon: "The Impact of the Law of the Sea Conference upon the Pacific Region: Part 1". *Pacific Affairs*, Spring 1978. pp. 5-23 y "Part II". *Ibid.* Summer 1978. pp. 216-229.

Pacífico insular, inclusive las naciones independientes, al igual que ocurriera hace algunos años en el caso de América Latina, según se examinará más adelante.

Lo anteriormente expuesto permite observar que el Pacífico insular ya no podrá mirar especialmente hacia los Estados Unidos como base de una relación que le permita alcanzar sus objetivos de desarrollo y de cooperación. Sin lugar a dudas los Estados Unidos continuarán ejerciendo una presencia en el área que será siempre importante, pero no representará una prioridad especial que sea diferente de la relación que dicho país mantiene con otras regiones en desarrollo. En las palabras de un autor australiano "para el futuro previsible y de acuerdo a las indicaciones del presente, las implicancias de la Administración Carter para las Islas del Pacífico serán las de una continuación del desinterés del último cuarto de siglo"⁸.

La Unión Soviética no ha tenido una presencia especial en el área del Pacífico insular⁹. Estratégicamente hasta ahora el área no cumple una función de interés para la URSS en relación a su política asiática, continente en el cual tiene una presencia directa. Sin embargo, el desarrollo de su estrategia y presencia naval podría hacer variar esta función en el futuro. Donde sí hay un claro interés soviético es en el aprovechamiento de los recursos del mar, con particular referencia a la pesca y a la operación de sus flotas pesqueras. En 1976 la URSS inició la negociación de un acuerdo con Tonga para el otorgamiento de facilidades a su flota pesquera, lo que motivó una fuerte reacción de Nueva Zelandia y Australia, pero no así de los Estados Unidos a quien el problema fue planteado en el marco de ANZUS¹⁰. La tendencia hacia el futuro pareciera ser la de un incremento del interés soviético en el área, particularmente si logra consolidar su presencia en el sudeste asiático.

Tampoco la República Popular China ha tenido una presencia especial en el Pacífico insular, pero también es posible que ello cambie en la medida del desarrollo y la consolidación interna de

⁸Herr. loc. cit. Nota 5 supra, p. 238.

⁹Para un análisis de la presencia soviética en el Pacífico en general, Ernst Kux: *Is Russia a Pacific power?*. *Pacific Community*. April 1970, pp. 498-510.

¹⁰Herr. loc. cit. Nota 5 supra p. 231.

ese país y, particularmente, de la estabilización estratégica del Asia¹¹. A la vez es probable que la creciente vinculación externa de China, en lo económico y político, influya en este sentido. Pasos importantes ya se observan en relación con ASEAN, Australia, Nueva Zelandia y América Latina, en adición ciertamente al caso de Japón y los Estados Unidos; no sería improbable que también el Pacífico insular pueda incorporarse a esta red de cooperación en el futuro.

Otro actor de importancia en el área del Pacífico insular es el Japón¹². Después de la experiencia de la segunda guerra mundial, el Japón ha sido particularmente cuidadoso de evitar toda manifestación política en sus relaciones exteriores en general, lo que probablemente ha sido especialmente necesario en esta área que fue sensiblemente afectada por esa experiencia. De esta manera, el contenido de la relación con el Japón ha sido principalmente de naturaleza económica. Pero aún en este plano esas relaciones no han sido fáciles, como no lo han sido con otros países en desarrollo, debido a la tendencia de los empresarios japoneses de penetrar excesivamente en las economías locales, no tomando en cuenta muchas veces las necesidades del país en cuestión y con no poca frecuencia causando deterioros serios al medio ambiente.

Esta política ha comenzado a cambiar en años recientes, particularmente a raíz de las dificultades surgidas en los países miembros de ASEAN, de donde cabría esperar que también con el Pacífico insular ya no sea fuente de roces y conflictos. Una de las áreas

¹¹Para un análisis de los factores estratégicos en el área, T. B. Millar: "The Indian and Pacific Oceans: some strategic considerations". *Adelphi Papers* Nº 57. May. 1969. Hedley Bull: "The new balance of power in Asia and the Pacific". *Foreign Affairs*. July 1971, pp. 669-681. Obaid ul haq: "The Changing balance of power in the Pacific and its implications for Southeast Asia: a possible scenario". *Pacific Community*. April 1975, pp. 378-392. Paul Dibb: "The Strategic interrelations of the U. S., the USSR and China in the East Asia - Pacific area". *Australian Outlook*. August 1978, pp. 169-181. Véase también Pacific Forum: *Future Economic and Security Cooperation in the Pacific region*. Hawaii, 1979.

¹²Anthony Haas: "The South Pacific and Japan". *Pacific Community*. April 1975, pp. 435-451. Véase también: "Papua New Guinea-Japan: Mr. Somare's visit". *Australian Foreign Affairs Record*. December 1977, pp. 627-628.

en que también el Japón ha demostrado particular interés es la relativa a pesca y utilización de los recursos oceánicos, lo que nuevamente otorga a los países del Pacífico insular un importante rol internacional¹³. Sin embargo, también el manejo de este interés ha dado lugar a dificultades con varios de los países de la región, como ha sido el caso con la aeronavegación y otros problemas¹⁴.

No obstante el carácter fundamentalmente económico de esta relación, en algunas tesis oficiales del Japón se observa una marcada tendencia a identificar el Pacífico con el Asia¹⁵, lo que podría revelar un interés en el establecimiento de una zona de influencia en la región. Si éste fuera el caso, probablemente requeriría de algún grado de concertación con Australia, país que tiene un activo rol en el área¹⁶. En todo caso el Pacífico insular en nada se vería beneficiado por el establecimiento de dos polos de influencia de esta naturaleza, lo que además probablemente chocaría con el sentido nacionalista y de identificación regional que se mencionara anteriormente.

El rol de las potencias tradicionales —Inglaterra y Francia— también ha registrado una rápida evolución en el área del Pacífico insular. La presencia inglesa es hoy día muy restringida, pues como consecuencia del proceso descolonizador y del repliegue británico en lo militar al Este de Suez, son pocos y pequeños los territorios que se conservan en poder del Reino Unido. Sin embargo, lo anterior se ha visto compensado por la existencia de importantes vínculos al nivel del Commonwealth, en el cual participan muchos de los países del área¹⁷, y por la actividad económica, donde también

¹³Entre las áreas de mayor potencial pesquero del mundo se encuentran, precisamente, las del Pacífico Sur Oriental y Pacífico Sur Central. Véase Sidney Holt: "Marine Fisheries". *Ocean Yearbook* 1, pp. 35-83.

¹⁴Para un análisis de la relación entre Japón y cada país del Pacífico insular, véase Haas. loc. cit. Nota 12 supra.

¹⁵Eisaku Sato: "Pacific Asia". *Pacific Community*. October 1969, pp. 1-3.

¹⁶Para las relaciones entre Australia y Japón, T. B. Millar: "Japan and Australia: partners in the Pacific" *Pacific Community*. October 1976, pp. 28-42.

¹⁷Fiji, Nauru, Papua Nueva Guinea, Tonga y Samoa Occidental son miembros del Commonwealth. Véase "Comuniqué: Commonwealth Heads of Government Regional Meeting", *Australian Foreign Affairs Record*. February 1978 (supplement), pp. 8-15.

la participación inglesa es sostenida. Además, debe tenerse presente el rol económico y comercial que cumple en este plano la Comunidad Económica Europea, a la cual muchos de los países de la región se encuentran vinculados a través de los mecanismos de asociación comercial.

La presencia francesa es más intensa¹⁸, principalmente en los territorios de la Polinesia Francesa y de Nueva Caledonia, el gran productor de níquel. Las Nuevas Hebridas, condominio franco-británico, se acercan a su independencia¹⁹. Si bien el rol francés en el Pacífico se vio seriamente resentido con motivo de las explosiones nucleares, el cambio de política en este plano permitió superar esas dificultades. Con todo, la literatura especializada francesa denota una cierta preocupación por el futuro rol de Francia en el área, habiéndose destacado oficialmente en este sentido que Francia ejerce un rol de equilibrio en la región²⁰. Como se verá más adelante, el diagnóstico pareciera ser acertado en cuanto a la necesidad de este rol. Pero lo que es discutible es que una nación cuya metrópoli se encuentra a tanta distancia pueda efectivamente ejercer ese rol en el presente.

3. AUSTRALIA Y NUEVA ZELANDIA: POTENCIAS DEL PACÍFICO SUR

Australia y Nueva Zelanda son otros dos actores principales en el Pacífico insular, del cual en cierto modo también forman parte.

¹⁸Pierre Chaussan: "La France dans le Pacifique". *Defense Nationale*, Juillet 1978, pp. 69-77.

¹⁹René Chiroux: "Les Nouvelles-Hebrides sur le Chemin de l'indépendance: nouvelles menaces dan l'ocean Pacifique?". *Defense Nationale*, Janvier 1979, pp. 35-47.

²⁰Véase la declaración de Jacques Chirac durante su visita a la Polinesia Francesa en Julio de 1978: "Si Francia no estuviera más presente, el Pacífico, y en particular el Pacífico Sur, serían como un gran lago americano-japonés. Tenemos en esta región un rol de equilibrio. No se trata, para nosotros de disputar el lugar que ocupa en el plano estratégico y en el plano económico los Estados Unidos, Japón y Australia. Se trata de aportar la riqueza de nuestra cultura y un reflejo de nuestra concepción del mundo y de las relaciones internacionales. En contrapartida, los territorios del Pacífico constituyen para Francia uno de los elementos irremplazables de su diversidad y de su dimensión". Publicado en *Nouvelles de Tahiti*, 20 de Julio de 1978. Citado por Chiroux, loc. cit. Nota 19 supra, p. 46.

Aun cuando en determinados aspectos las políticas respectivas puedan diferir, en sus orígenes y en las grandes orientaciones del presente se trata de enfoques similares. Ambas naciones son las herederas del Imperio británico en la región, no en un sentido territorial sino en el desempeño de un rol que quedó vacante con el repliegue británico. Sin embargo, esta misma herencia ha dificultado en alguna medida la concepción de una política hacia el Pacífico.

La preocupación por el Pacífico surgió en ambos países en relación con sus inquietudes en materia de defensa²¹, lo que en sí conlleva un cierto carácter negativo. Históricamente ello se tradujo en la presión frente a Inglaterra para que no permitiese la ocupación del Pacífico insular por potencias eventualmente antagónicas, como Francia o Alemania. Posteriormente comienza a desarrollarse una fuerte inquietud frente a las potencias asiáticas²², factor que pasa a ser preponderante en las políticas exteriores de Australia y Nueva Zelandia a partir de la segunda guerra mundial y que sólo recientemente ha comenzado a cambiar. En todos estos esquemas, al igual que le ha ocurrido a los Estados Unidos, la relación con el Pacífico radicaba en un interés estratégico en consideración a lo asiático y no en un interés que mirara a la región en sí mismo.

En 1944 Australia y Nueva Zelandia, mediante el Pacto de Canberra, procuraron asumir un rol preponderante y coordinado en el Pacífico insular, pero las potencias victoriosas en la guerra no lo permitirían y el esquema colonial continuaría con escasas alteraciones²³. En términos de defensa, los dos países pasaron a descansar fuertemente en los Estados Unidos y en el esquema de ANZUS²⁴, comprometiéndose incluso en las pugnas del sudeste asiático. Las crecientes dudas sobre la factibilidad de esta alianza militar, que

²¹Bruce Grant: "Australia y el Pacífico". *Estudios Internacionales* Nº 17 Enero-Marzo 1972, pp. 40-52.

²²C. Hartley Grattan: "Perspectives on Australian Foreign Policy". Review article. *Pacific Affairs*. Spring 1975, pp. 87-93.

²³Keith J. Holyoake: "A new role for New Zealand in the Pacific". *Pacific Community* April 1970, pp. 369-381, especialmente p. 379.

²⁴Hugh Collins: "Australia and the United States: assessing the relationship". *Australian Outlook*. August 1978, pp. 153-168. Henry S. Albinsk: "American Perspectives on the ANZUS alliance". *Ibid* pp.131-152.

han ido en aumento progresivo, sugieren que nuevamente se volverá a mirar al Pacífico insular con un enfoque estratégico.

No obstante la vecindad geográfica, una política hacia el Pacífico pareciera muchas veces estar ausente²⁵. Ello en parte se debe al enfoque defensivo aludido, pero también en parte al hecho de que al menos Australia como continente puede aspirar, además de un rol internacional general, a un rol en el Océano Indico, en Asia y en el propio Pacífico como potencia regional. Si bien esta identificación con el Pacífico ha sido sugerida como la más apropiada²⁶, la tendencia prevaleciente pareciera ser la de una cooperación más estrecha con Asia, particularmente con Japón, China y ASEAN²⁷. Sin lugar a dudas que política y económicamente la cooperación con Asia se justifica plenamente y ella ha permitido superar los temores tradicionales y hacer variar de contenido la política exterior que se mencionaba anteriormente.

La cooperación económica con el Pacífico insular es importante. En algunos casos ella se ha traducido en el establecimiento de una relación especial, como la existente entre Australia y su antiguo territorio de Papúa-Nueva Guinea que involucra una ayuda económica cuantiosa²⁸, o la que existe entre Nueva Zelandia y las Islas Cook, que cuentan con gobierno autónomo. En otros casos se caracteriza por el apoyo a proyectos especiales, corrientes de inversión privada y otras modalidades.

No obstante ser Australia y Nueva Zelandia las naciones industrializadas que más se insertan en la geografía del Pacífico insular, este hecho no ha logrado ni pretendido alterar las tendencias al

²⁵Véase, por ejemplo, el artículo del líder de la oposición federal australiana, el parlamentario Hon. W. G. Hayden: "Australian Foreign Policy: Morality and Reality". *Australian Outlook*. April 1978, pp. 3-15. En este artículo no hay ninguna referencia al Pacífico insular, con excepción de Papúa-Nueva Guinea.

²⁶Grant. loc. cit. Nota 21 supra. También W. Mac mahon Ball: "Australia en el Pacífico". *Estudios Internacionales*. N° 20. Octubre-diciembre 1972, pp. 40-52.

²⁷Véase "ASEAN-Australia economic cooperation". *Australian Foreign Affairs Record*. November 1977, pp. 590-593. También artículo citado. Nota 16 supra.

²⁸J. D. Stevenson and N. D. Karunaratne: "The need and criteria for the sectoral programing of Australian aid to Papua New Guinea". *The Developing Economies*. June 1978, pp. 123-146.

nacionalismo y a la identificación regional de esta comunidad insular. Ni siquiera en los casos en que existe una relación especial se ha afectado la prioridad del Pacífico como nota predominante del interés político de esas naciones, como se veía en el ejemplo de Papúa-Nueva Guinea. De esta manera, puede comprobarse una vez más lo que se manifestara en un comienzo, en cuanto a que el Pacífico insular se identifica sólo con su propia realidad geográfica y sus necesidades como países en desarrollo.

La relación de los países miembros de ASEAN con el Pacífico insular es de carácter incipiente, pero su potencialidad futura no debiera pasar desapercibida²⁹. Hasta hace poco tiempo se trataba de países en desarrollo con una proyección internacional limitada por convulsiones políticas y dificultades económicas, lo que hacía difícil su vinculación con el área en cuestión. Sin embargo, el éxito económico logrado por dichos países y la proyección externa de su economía, unida a una mayor consolidación política, han determinado el nacimiento de nuevas e importantes relaciones. Estas se manifiestan principalmente con Japón, China y Australia, pero comienzan ya a pesar en otros ámbitos. De ahí que quepa esperar en el futuro el surgimiento de vínculos más intensos con el Pacífico insular, lo que además, representaría un caso positivo de cooperación entre países en desarrollo.

4. LOS ORGANISMOS REGIONALES: EVOLUCIÓN HACIA LA AUTONOMÍA REGIONAL

Este amplio marco de las relaciones en que se desenvuelve el Pacífico insular ha influido también en la naturaleza y evolución de los organismos de cooperación internacional de esta región. En 1947 la Convención de Canberra estableció la Comisión del Pacífico Sur, que en sus orígenes reunía a todas las potencias administradoras, esto es, a los Estados Unidos, Francia, Holanda³⁰, Inglaterra, Australia y Nueva Zelanda. Además, se creó la Conferencia

²⁹Véase "Regionalism in South-east Asia: The ASEAN experience" *Australian Foreign Affairs Record*. June 1978, pp. 290-295.

³⁰Holanda se retiró en 1964 al no tener territorios en la región. Véase Chausan, loc. cit. Nota 18 supra, pp. 71-73.

del Pacífico Sur, que reúne una vez al año a los países miembros y territorios de la región. Ambos organismos continúan existiendo, pero ya en 1971 Fiji tomó la iniciativa de crear el Foro del Pacífico Sur, que se limita a los países independientes de la región incluyendo Australia y Nueva Zelandia y a los cuasi independientes como las Islas Cook. De esta manera resultan excluidos los territorios dependientes y las potencias extra-regionales como los Estados Unidos, Francia e Inglaterra.

El Foro del Pacífico Sur claramente representa la intención de contar con mecanismos de cooperación política y económica que sean representativos de la identificación regional y del nuevo sentido nacionalista del Pacífico insular. En este sentido no cabría excluir la posibilidad de que en el futuro la participación en el Foro se limite exclusivamente a los países del Pacífico insular como conglomerado de países en desarrollo. Dentro de este marco se ha creado también la Oficina del Pacífico Sur para la Cooperación Económica (SPEC), que ha impulsado importantes proyectos⁸¹.

Uno de los proyectos más importantes que se han considerado recientemente ha sido la suscripción de una Convención Pesquera y la creación de una Agencia Regional de Pesquerías, que fueron decididos en 1977⁸². Entre otros objetivos, estos mecanismos perseguían regular la pesca de especies altamente migratorias en la región a la luz de los recientes acuerdos de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Además de los países miembros del Foro, también participaron en las negociaciones Estados Unidos, Francia e Inglaterra y diversos países observadores. Significativamente, Chile estuvo representado en estas reuniones; una posibilidad de interés es que el área geográfica de la Convención comprendiera también Isla de Pascua y otras jurisdicciones marítimas de Chile en el Pacífico.

⁸¹Algunos autores han visto en estas iniciativas el surgimiento de un nacionalismo regional dirigido en contra de las potencias extrarregionales. Chaussan, loc. cit. Nota 18 supra, p. 73.

⁸²Véase la Declaración sobre el Derecho del Mar y el organismo Regional de Pesca adoptada por el Octavo Foro del Pacífico Sur, Port Moresby, 31 de agosto de 1977. Texto inglés en *Australian Foreign Affairs Record*, September 1977, pp. 468-470. Véase también *Australian Foreign Affairs Record*, December 1977, p. 632.

No obstante el interés de este proyecto, los intereses pesqueros de los Estados Unidos en relación a las especies altamente migratorias, principalmente el atún, llevaron a este país a obstaculizar la iniciativa, haciéndola fracasar. Ya con anterioridad se habían registrado dificultades de los Estados Unidos con Micronesia a raíz de la intención de este territorio de aplicar una Zona Económica Exclusiva de 200 millas³³. De esta manera se perjudicaba uno de los más importantes intereses del Pacífico insular, como la pesca, repitiéndose casi con exactitud los problemas que en décadas anteriores habrían surgido con América Latina y que se encuentran en el origen de la zona de 200 millas que Chile promulgara en 1947 por primera vez. Esta experiencia lleva a pensar que no sería improbable que el Pacífico insular responda en el futuro con medidas más drásticas para la protección de sus intereses frente a las operaciones pesqueras de Estados Unidos, Japón, la URSS y otros países.

La evolución del Pacífico insular también ha repercutido en los mecanismos propios de Naciones Unidas. La antigua Comisión Económica para el Asia y el Lejano Oriente (ECAFE) fue rebautizada como la Comisión Económica para Asia y el Pacífico (ESCAP), lo que refleja la identidad de la nueva región. Sin embargo, estos mecanismos son fundamentalmente asiáticos y la participación del Pacífico continúa siendo marginal³⁴. Otros organismos tienden a asimilar el Pacífico con Asia, a pesar de que esa identificación no existe en la realidad política de la región; es el caso del Banco de Desarrollo Asiático y del Consejo para Asia y el Pacífico, iniciativa del Japón que ya ha perdido su impulso inicial. La mayoría de los organismos no gubernamentales también tienden a agrupar al Pacífico con el Asia³⁵.

Lo anterior lleva a preguntarse si acaso no sería procedente que los organismos para el Pacífico sean específicos para esta región, a

³³Herr, loc. cit. Nota 5 supra, p. 229.

³⁴Para la labor de este organismo, "Development through co-operation: the work of the Economic and Social Commission (ESCAP)". *Australian Foreign Affairs Record*. July 1977, pp. 336-343.

³⁵Para una enumeración de organismos no gubernamentales en la región del Pacífico, George S. Kanahale and Michael Haas: "Prospects for a Pacific Community". *Pacific Community*. October 1974, pp. 83-93. Especialmente pp. 88-89.

la luz de sus propios intereses e identificación, como es el caso del Foro del Pacífico Sur. La identificación asiática no pareciera ser enteramente apropiada. Menos todavía se justifica el diferenciar entre el Pacífico occidental y el oriental, cosa que algunos organismos hacen, pues claramente se trata de una sola región. La existencia de organismos propios no tendría por objeto excluir la cooperación asiática ni la de ninguna región o país, y por el contrario, facilitaría nuevas fuentes de cooperación, como podría ser el caso de la propia América Latina. El único significado de esta orientación sería el de reconocer una realidad existente y adecuar la cooperación a dicha realidad y sus necesidades específicas.

5. LAS CONSTANTES DE LA RELACIÓN TRADICIONAL

El marco de las relaciones internacionales del Pacífico insular revela algunas constantes que interesa recapitular, pues ellas inciden en la perspectiva de una relación con América Latina. En primer término destaca el hecho de que tradicionalmente el Pacífico insular sólo ha mantenido una relación activa con potencias desarrolladas, ya sea del Asia, de Europa, de América o de Oceanía, siendo su vinculación con el mundo en desarrollo muy incipiente.

En seguida se observa que, como regla general, ninguna de esas potencias ha concebido sus relaciones con el Pacífico insular en función de sus méritos e interés propios, sino como parte de una relación más compleja en que esta región aparece con frecuencia instrumentalizada para el logro de otros propósitos. Uno de ellos ha sido el interés estratégico-defensivo frente a Asia, otro el eventual establecimiento de una zona de influencia y también en alguna medida el acceso a recursos naturales, sobre todo marítimos. Ciertamente esta situación reconoce excepciones, pero ha sido una característica que se ha podido observar con frecuencia.

Lo anterior ha determinado que el tipo de relación existente haya sido, o bien de carácter colonial, o bien de carácter paternalista, lo que en ninguno de los dos casos podrá perdurar más allá de un período de transición⁸⁶. La respuesta del Pacífico insular ya

⁸⁶También ha habido referencias a situaciones neocoloniales. Véase, por ejemplo, Ralph Pettman: "The Solomon Islands: a developing neo-colony?." *Australian Outlook*. August 1977, pp. 268-278.

se ha hecho sentir con claridad, sobre la base del surgimiento de un nacionalismo insular y de una identificación regional creciente, que cada día tendrá una influencia más determinante en las orientaciones económicas, manejo de los recursos naturales, naturaleza y estructura de los organismos de cooperación y participación en las organizaciones internacionales.

No obstante esta respuesta, el peso que el Pacífico insular puede otorgar a su política exterior es limitado, sobre todo en un contexto geográfico, donde se encuentran presentes las principales potencias mundiales. Por esta razón, es que la coordinación de intereses y políticas con otros países en desarrollo que comparten la Cuenca de este océano puede hacer una diferencia fundamental en el logro de objetivos comunes e introducir un equilibrio necesario en el marco de las relaciones internacionales del Pacífico en general. Hasta ahora el Pacífico ha sido el escenario de una lucha y de un juego de poder entre grandes potencias, que es el que ha afectado específicamente al Pacífico insular. Ello podría variar sustantivamente si acaso este esquema polarizado se transforma en una relación de equilibrio, respecto de la cual los países en desarrollo de la región tienen algunos elementos de importancia que aportar.

6. AMÉRICA LATINA Y EL PACÍFICO INSULAR: EQUILIBRIO, COOPERACIÓN Y NO INSTRUMENTALIZACIÓN

América Latina es el continente que ha sido el gran ausente del Pacífico, a pesar de que sus costas se extienden a lo largo de una vasta extensión del Pacífico oriental, a pesar de que su historia conoció vínculos importantes a través de este océano y a pesar de algunos esfuerzos importantes que han tenido lugar, aunque más bien en forma esporádica⁸⁷. Recién en el curso de esta década han

⁸⁷Las iniciativas gubernamentales han tenido en general propósitos comerciales. Un alcance más amplio han tenido las iniciativas en el orden académico. Entre estas últimas, el Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile ha cumplido un rol pionero con las siguientes Conferencias y Seminarios: i) América Latina vuelve al Pacífico (Viña del Mar, 1970); ii) Ciencia y Tecnología en la Cuenca del Pacífico (Viña del Mar, 1975); iii) La Comunidad del Pacífico: hacia un rol para América Latina (Isla de Pascua, 1979). Igualmente el Instituto organizó en 1978-1979 un grupo de estudio interdisci-

comenzado a desarrollarse intensivamente las relaciones con Japón³⁸, China³⁹, Australia y otros países⁴⁰, con una orientación fundamentalmente económica⁴¹, pero que ha servido para reintroducir la perspectiva de una presencia latinoamericana en la Cuenca.

Todo parece indicar que la participación latinoamericana en el Pacífico, entendido como región ampliamente concebida, adquirirá cada día una mayor importancia, aspecto que se examinará más adelante. Interesa ahora considerar de qué manera y en qué medida pudiera simultáneamente desarrollarse en relación específica con el Pacífico insular, a la luz de los intereses respectivos de ambas regiones.

Un primer aspecto que interesa destacar es que América Latina representa una alternativa real para los efectos de que el Pacífico insular pueda desarrollar una relación con países en desarrollo dentro del ámbito de la Cuenca, ampliando así su esquema tradicional que lo llevara a mantener relaciones significativas únicamente con las potencias desarrolladas del área. También el caso de ASEAN constituye una opción interesante que, como se verá, es complementaria del vínculo con América Latina.

De esta manera, el Pacífico insular, junto con diversificar su es-

plinario sobre las relaciones entre América Latina y el Pacífico, que condujo al establecimiento de un área de estudio.

Las siguientes publicaciones se relacionan con esta actividad: Francisco Orrego Vicuña: "Chile en el Pacífico", *Revista Portada*, Nº 43, diciembre 1973; Francisco Orrego Vicuña: *El Océano Pacífico*, Editorial Gabriela Mistral, 1975; Francisco Orrego Vicuña (ed.): *Ciencia y Tecnología en la Cuenca del Pacífico*. Instituto de Estudios Internacionales, 1976. En preparación se encuentran otras dos obras dirigidas por el mismo autor: *Las Relaciones entre América Latina y la región Asia-Pacífico* y *América Latina en la Comunidad del Pacífico*.

³⁸Gustavo Andrade: "Japón y América Latina: una relación en continuo cambio". Instituto de Estudios Internacionales. Grupo de estudio sobre la región Asia-Pacífico, 1979.

³⁹Walter Sánchez: "La creciente presencia internacional de China y su impacto en la región Asia-Pacífico". *Ibid*, 1979.

⁴⁰Javier Illanetz: "El rol internacional de la India y su efecto en la relación transpacífico al nivel de países en desarrollo". *Ibid*, 1979.

⁴¹Juan Reutter: "Diagnóstico y perspectivas de las relaciones económicas entre la región Asia-Pacífico y América Latina". *Ibid*, 1979.

quema de relaciones internacionales, establecería un vínculo con países como los latinoamericanos que comparten muchos de los problemas económicos y sociales que afectan a las naciones del Pacífico, y en otros casos cuentan con una experiencia importante por la que han pasado en la búsqueda de las soluciones apropiadas. Si bien este vínculo existe de una manera muy general al nivel del Grupo de los 77 y de otros mecanismos, lo que podría ser conveniente es su materialización al nivel de una cooperación mucho más específica, algunos de cuyos elementos se mencionarán más adelante.

El segundo aspecto importante que hace viable el desarrollo de esta relación entre América Latina y el Pacífico insular, es que no siendo ninguno de los países latinoamericanos una potencia desarrollada, es muy difícil que pudieran concebir su relación con el Pacífico como una antesala de una relación o de un interés asiático. Las relaciones con Asia ya existen y se conducen con independencia de lo que pudiera ser este nuevo esquema. Eventualmente ellas pueden coordinarse, pero de ninguna manera podrían llegar a traducirse en una nueva instrumentalización del Pacífico insular, como ha sido hasta ahora la constante histórica que se examinaba.

La repetición de este fenómeno es todavía más improbable en el caso de América Latina, por cuanto las relaciones con Asia y el Pacífico no se basan en ningún enfoque de índole militar, estratégico o defensivo, que normalmente se encuentra en el origen de esa instrumentalización. Menos aún existen las consideraciones raciales que a veces han influido en la actitud de algunos países hacia Asia o el Pacífico. De esta manera, América Latina constituiría virtualmente el primer caso en que la relación con el Pacífico insular se estructuraría sobre la base de sus propios méritos e intereses y no con propósitos indirectos. Cooperación y no instrumentalización sería la base de esta relación.

Debe tenerse presente, sin embargo, la necesidad de que América Latina actúe con cautela en algunos aspectos de su relación asiática, para no verse arrastrada hacia algunos problemas que no son de su incumbencia y que podrían afectar el conjunto de sus relaciones con Asia y el Pacífico. No es exagerado, por ejemplo, pen-

sar en que algunos países asiáticos pudieran en el futuro mirar hacia América Latina con el interés de obtener la cooperación militar de algunos países de esta región, habida cuenta de hechos como que el Brasil se ha transformado en un importante exportador de armas, como que Cuba ya ha establecido una presencia asiática y hasta que eventualmente Chile fuera requerido para contrarrestar esa penetración cubana. Otro ejemplo, que ya se observa hoy día, es la presión hacia América Latina con motivo del problema de los refugiados en el Sudeste asiático; sin que América Latina deba eludir la causa humanitaria involucrada en esta cuestión, tampoco se trata de que las potencias responsables de haber provocado esta situación eludan su propia responsabilidad en una solución.

En la medida en que la relación con el Pacífico insular se fundamente en principios y objetivos que sean compatibles con el nacionalismo legítimo de esta región y con su identificación creciente, ella se traducirá en vínculos sólidos y perdurables. Los principios ya mencionados respecto de una relación con América Latina coinciden plenamente con esta condición de compatibilidad y por lo mismo justifican el que se pueda considerar con mucha atención la mejor manera de llevarlos a la práctica.

El establecimiento y consolidación de relaciones firmes entre el Pacífico insular y América Latina traería como consecuencia probable la creación de condiciones de equilibrio en el ámbito de las relaciones trans-pacífico, en la medida en que ellas se relacionan con los intereses del Pacífico Sur y los intereses de América Latina en el Pacífico. Al existir una coordinación de intereses y políticas al nivel de países en desarrollo en el área, se haría muy difícil para las potencias tradicionales poder imponer sus esquemas y conveniencias en la región. Un ejemplo claro se encuentra en el caso de los recursos oceánicos y del establecimiento del organismo regional de pesca que se mencionara anteriormente. Podrían algunas potencias haber determinado su fracaso si acaso América Latina hubiese sido parte en el esquema, habida cuenta de su experiencia histórica en la materia y de las respuestas efectivas que se diseñaron en su momento? Al menos ciertamente había sido más difícil.

Por otra parte, la relación de equilibrio también puede apreciarse en otro plano de importancia. Anteriormente se mencionaba que

en ocasiones pareciera vislumbrarse la intención de establecer zonas de influencia en el Pacífico insular y que ello podría llevar a una concertación de políticas por parte de los polos de influencia principales. De esta manera, el Pacífico insular se mantendría como una región "cliente" de las potencias interesadas y no como una región con las características de socio u otra forma de participación principal. La relación con América Latina permitiría evitar esta eventualidad, en parte por ofrecer alternativas que servirían de factor amortiguador de esas intenciones y en parte porque agregaría un cierto peso político a la presencia exterior del Pacífico insular.

La potencial participación de ASEAN en este esquema de vinculación trans-pacífico de los países en desarrollo de la Cuenca tendría una influencia importante. La posibilidad de acción que cada región —Pacífico insular, América Latina y ASEAN— tiene individualmente es limitada en el contexto del gran Océano Pacífico. Una acción concertada de dos regiones ya agrega una dimensión diferente, como se ha examinado respecto de América Latina. La asociación del conjunto de países en desarrollo vendría a adquirir una presencia significativa en la Cuenca para beneficio común. En este sentido, sería altamente deseable la construcción de un puente a través del Pacífico que descansara en la trilogía regional de ASEAN, el Pacífico insular y América Latina. En alguna medida ya la política de Chile hacia el Pacífico ha incorporado esta triple dimensión⁴². Si se piensa en términos de la estructuración de una Comunidad del Pacífico, aspecto que se examinará más adelante, este puente asociativo tendría mayor importancia aún para coordinar el interés y la acción de los países en desarrollo en el marco de un gran proyecto integrador como el de esa Comunidad.

7. LOS INTERESES FUNCIONALES EN UNA RELACIÓN ESPECIAL: HACIA UN CONSEJO PARA EL PACÍFICO Y AMÉRICA LATINA

Las bases sobre las cuales puede construirse una relación estrecha entre el Pacífico insular y América Latina son lo suficientemente

⁴²En adición a las relaciones con el Pacífico Sur, se ha iniciado recientemente una intensificación de los vínculos diplomáticos y económicos con ASEAN. El Viceministro de Relaciones Exteriores de Chile, Enrique Valdés Puga, visitó oficialmente los países de ASEAN en mayo de 1979.

sólidas como para justificar la viabilidad de la idea. Sin embargo, es preciso identificar algunos mecanismos concretos que permitan llevarla a la práctica. En este orden de ideas, debiera en lo posible evitarse el concebir estructuras institucionales formales y más bien estimularse aquellas formas de asociación que se relacionen con intereses funcionales específicos. Una vez que estos últimos hayan fructificado posiblemente lleven a estructuras institucionales más complejas para canalizar la cooperación.

(i) El primer interés funcional que destaca por sí solo es el comercial. Se veía anteriormente que los países del Pacífico insular son fuertemente dependientes del comercio exterior y con frecuencia registran problemas de balanza de pagos. En este plano, América Latina podría perfectamente cooperar en la solución de esos problemas sobre la base del otorgamiento de preferencias comerciales no recíprocas al Pacífico insular. Si bien es cierto que la producción de esta última región es en muchos rubros competitiva con la producción tropical de América Latina, al menos para los países del Cono Sur este problema no se presentaría. Chile ya ha anunciado en el marco de UNCTAD el otorgamiento de concesiones de esta índole para los países de menor desarrollo.

Al establecerse una corriente comercial⁴³, también América Latina se beneficiaría, pues en alguna medida podrían aumentarse las exportaciones hacia el Pacífico insular y en todo caso, se daría lugar a un conocimiento recíproco en lo económico que hoy no existe. Este conocimiento es la base indispensable para el posterior desarrollo de las inversiones y otras formas de cooperación económica.

(ii) El segundo interés funcional que también cabe explorar se encuentra en el plano de la transferencia de tecnología. Por la misma razón que el Pacífico insular se ha encontrado tradicionalmente rodeado de potencias industriales, el acceso a la tecnología se ha dificultado por ser esa supertecnología inadecuada para las necesidades de los países de la región. En cambio, América Latina podría aportar una tecnología intermedia ya adecuada en relación a las necesidades de países en desarrollo. Igualmente, este tipo de tec-

⁴³Las estadísticas de comercio muestran que el Pacífico insular no exporta hacia América Latina. América Latina, por su parte, sólo exporta tres millones de dólares a dicha región. Véase Reutter, loc. cit. Nota 41 supra.

nología sería el que normalmente acompañaría las potenciales inversiones⁴⁴.

(iii) Otro orden de intereses se encuentra en el campo del transporte y las comunicaciones. La labor pionera que en este sentido ha realizado LAN-Chile con la ruta del Pacífico hasta Fiji bien podría complementarse con los planes de Air Pacific, en la cual este último país tiene especial interés. Los vuelos transantárticos también representan un potencial desarrollo de las relaciones en este campo. La expansión de estas rutas hasta Australia y Asia también constituyen un objetivo deseable. De la misma manera, podrían buscarse esquemas de complementación en lo que respecta al transporte marítimo⁴⁵.

(iv) Un área que representa un especial interés para ambas regiones es la relativa al aprovechamiento de los recursos del mar, en lo cual ya se ha iniciado una estrecha cooperación en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar⁴⁶. La primera manifestación de este interés se encuentra en lo relativo a la pesca. Tanto los países del Pacífico insular como los países latinoamericanos del Pacífico comparten una común preocupación por la conservación y racional utilización de estos recursos. En este sentido la experiencia de América Latina, iniciada con la proclamación de las 200 millas por Chile en 1947, es perfectamente aplicable al Pacífico insular, región que está sufriendo hoy los mismos problemas. Una eventual coordinación de políticas entre ambas regiones permitiría el control de los más ricos campos pesqueros del mundo⁴⁷, especialmente en el caso del atún, y la sujeción de las actividades de terceros a normas bien establecidas. La Comisión Permanente del Pa-

⁴⁴En general, el Pacífico insular se ha mostrado interesado en inversiones en manufacturas para adoptar una política exportadora como la de Singapur. Ello permitiría una importante participación latinoamericana en este rubro industrial.

⁴⁵Bajo los auspicios del Foro del Pacífico Sur se ha establecido el South Pacific Regional Shipping Council y una nueva línea de transporte marítimo, el Pacific Forum Line. Véase *Australian Foreign Affairs Record*, March 1977, p. 158.

⁴⁶Véase los artículos citados en Nota 7 supra.

⁴⁷La Zona Económica Exclusiva de 200 millas de los países del Pacífico insular representa una superficie de 6 millones de millas cuadradas. Reutter, loc. cit. Nota 41 supra.

cífico Sur, que agrupa a Chile, Ecuador y Perú, perfectamente podría coordinar su acción con el Foro del Pacífico Sur y su eventual organismo de pesca, habiendo ya Chile dado algunos pasos en este sentido.

Otra manifestación de este interés surgirá en el corto plazo con motivo de la explotación de los recursos minerales de los fondos marinos, cuyos principales yacimientos se encuentran en el Océano Pacífico y enfrentan tanto al Pacífico insular como a América Latina. Si bien muchos de estos recursos se encuentran fuera de los límites de la jurisdicción nacional, su explotación puede tener influencia en las economías nacionales como sería el caso del efecto adverso sobre los países que son productores terrestres de los mismos minerales, entre los cuales se cuenta Chile, Perú, Papúa-Nueva Guinea, Fiji y otros muchos⁴⁸. Igualmente pueden incidir la ubicación de las plantas de procesamiento, la contaminación marina y otros aspectos. Fiji ha manifestado su interés por ser el país sede de la Autoridad de los Fondos Marinos.

Diversos otros aspectos del Derecho del Mar interesan a ambas regiones. Entre ellos puede mencionarse la delimitación archipelágica, el régimen de las islas, el régimen de la navegación a través de Estrechos utilizados para la navegación internacional y otros varios. A este último respecto debe también tenerse presente que países latinoamericanos, como Chile y Panamá, y países de ASEAN, como Indonesia y Singapur, controlan las principales vías de acceso al Océano Pacífico, como el Canal de Panamá y los Estrechos de Magallanes y de Málaga. Un intercambio de experiencias y coordinación en esta materia tendría también un importante significado.

(v) El área de la política de recursos naturales, con especial énfasis en la minería, tiene también un alto interés para la cooperación entre el Pacífico Insular y América Latina. En alguna medida, esta cooperación ya se ha iniciado a través del Consejo Intergubernamental de Países Exportadores de Cobre (CIPPEC), en el cual participan Chile, Perú, Papúa - Nueva Guinea y también Indonesia, además de países de otras regiones. El intercambio de experiencias y la coordinación de políticas en éste y otros minerales, como el hierro, carbón

⁴⁸Francisco Orrego Vicuña: *Los Fondos Marinos y Océánicos*. Editorial Andrés Bello. Santiago, 1976.

y níquel, sería de gran beneficio recíproco, particularmente tratándose de dos regiones con importantes recursos que cada día son más apreciados por las naciones industrializadas, varias de las cuales son participantes potenciales de la Comunidad del Pacífico.

(vi) Sin perjuicio de otros intereses funcionales que podrían mencionarse, interesa finalmente destacar las posibilidades enormes de la cooperación recíproca entre ambas regiones sobre la base de las instituciones existentes o de otras que podrían eventualmente establecerse. En el plano político, por ejemplo, si bien las representaciones diplomáticas son escasas, al nivel de Naciones Unidas ha existido una oportuna coordinación y la cooperación ha sido exitosa. Sin embargo, un incremento de la cooperación requerirá del fortalecimiento de la representación directa. Chile tiene acreditado a su embajador en Nueva Zelanda como concurrente en todos los países del Pacífico insular; probablemente sería conveniente que en el futuro esta representación ante el Pacífico insular tenga su sede en uno de los países que pertenecen stricto sensu a esta región.

La participación recíproca en las respectivas instituciones podría ser otra forma de estimular el conocimiento y la cooperación, comenzando por la presencia de observadores. En este sentido Chile ya ha participado en determinadas actividades del Foro del Pacífico Sur, según se examinó. Igualmente, porque no podrían ESCAP y CEPAL coordinar una acción en beneficio del Pacífico insular y de América Latina?. Otras instituciones similares podrían también concurrir en un esfuerzo de esta naturaleza, incluyendo aquellas de carácter financiero como el BID y el Banco Asiático. El conjunto de actividades así emprendidas constituirían un auténtico ejemplo de cooperación horizontal entre países en desarrollo⁴⁹. Eventualmente esta red institucional podría conducir al establecimiento de un órgano de coordinación superior como un Consejo para el Pacífico y

⁴⁹Los jefes de Gobierno del Commonwealth de la región asiática y del Pacífico "...hicieron un llamado a la comunidad internacional con el fin de que otorgue un mayor reconocimiento a los problemas especiales de estos países y acuerde medidas especiales, que darían un impulso adicional a su desarrollo económico y social y promoverían mayor cooperación y progreso en el área". Véase *Communiqué*, cit. Nota 17 supra, pp. 9-10. La cooperación horizontal señalada y la de los organismos de ambas regiones sería coincidente con esta política.

América Latina. De esta manera, se daría un nuevo paso en la construcción de una Comunidad del Pacífico.

8. AMÉRICA LATINA, EL PACÍFICO INSULAR Y LA COMUNIDAD DEL PACÍFICO

Siendo la cooperación entre el Pacífico insular y América Latina factible desde el punto de vista de los principios en que podría basarse y de los mecanismos concretos a través de los cuales podría operar, cabe preguntarse si acaso existe la voluntad que haga todo este esquema posible. La primera consideración que corresponde realizar es que, desde luego, la iniciativa conducente a esta cooperación debe ser tomada por la propia América Latina como una región de relativo mayor desarrollo y a la que interesa acreditar una presencia más permanente en la Cuenca del Pacífico. Como se ha dicho, Chile ha sido el país que hasta ahora ha dado pasos concretos en este sentido.

Una segunda consideración es que América Latina debe ser considerada para estos y otros efectos de la cooperación trans-pacífico como una región en un sentido amplio, esto es, no restringiéndola únicamente a los países ribereños del Pacífico Oriental. Naturalmente que el grado de participación en el proceso dependerá de la conciencia y de la vocación de cada país individualmente considerado. En ello existe una amplia diversidad en América Latina, pues mientras en algunos casos puede observarse una conciencia bien formada, en otros no la hay en absoluto o la hay sólo para determinados efectos, como la cooperación con las potencias industriales del Pacífico. Este es un proceso que requerirá ciertamente de madurez, pero que ya puede iniciarse de una manera muy efectiva y en lo cual se han mencionado ejemplos concretos de cooperación con las potencias industriales del Pacífico. Este es un proceso que requerirá ciertamente de madurez, pero que ya puede iniciarse de una manera muy efectiva y en lo cual se han mencionado ejemplos concretos de cooperación.

Una tercera consideración es de la mayor importancia. Según se mencionaba anteriormente, la relación entre el Pacífico insular y América Latina no es sustitutiva de las relaciones a lo largo y ancho de este océano, sino complementaria. En este sentido, esta re-

lación debe concebirse como parte de una Comunidad del Pacífico más amplia⁵⁰, dentro de la cual se inserta y constituye un paso que es parte de la construcción de dicha Comunidad. De la misma manera cabría concebir una relación con ASEAN.

Sin embargo, esta última perspectiva no resulta del todo clara en la visión de las potencias mayores del Pacífico, que aún no perciben una participación latinoamericana en esta Cuenca o su futura Comunidad. Hace una década, por ejemplo, el Primer Ministro del Japón definía como objetivo de política exterior el concepto de "Asia - Pacífico"⁵¹, basado fundamentalmente en ASCAP, que era un esquema geográficamente restringido. En la misma época altos funcionarios del Departamento de Estado excluían expresamente a América Latina del esquema del Pacífico⁵². Ello podía comprenderse hace diez años, pero resulta francamente incomprensible que hoy día se continúe reiterando, directa o indirectamente, una visión que ya no corresponde a la realidad.

En efecto, en 1979 el Primer Ministro del Japón en una importante ocasión sólo mencionaba a América Latina de paso y sin vincularla con el Pacífico⁵³. En la misma ocasión, el canciller de ese país agrupaba las relaciones con América Latina en el mismo plano que las con África⁵⁴. Otro alto funcionario del Departamento de Estado, al referirse a las perspectivas políticas de la Cuenca del Pacífico, omitía toda mención de América Latina⁵⁵. El Presidente del Pacific Basin Economic Council y alto ejecutivo de la Cámara de Comercio e Industria de Tokyo, sostenía poco antes que incluir a países

⁵⁰Véase en general, artículo cit. Nota 35 supra.

⁵¹Véase Nota 15 supra. Véase también Robert Guillain: "A New Pacific Age". *Pacific Community*. April 1970, pp. 487-497.

⁵²U. Alexis Johnson: "The Pacific Basin". *Pacific Community*. October 1969, pp. 11-19, especialmente p. 14.

⁵³Policy Speech by Prime Minister Masayoshi Ohira at the 87th Session of the National Diet January 25, 1979, Foreign Press Center, Japan. Mimeo, p. 8.

⁵⁴Foreign Policy Speech by Sunao Sonoda, Minister of Foreign Affairs. *Ibid*, p. 7.

⁵⁵Address by the Hon. David D. Newsom, Under Secretary of State for Political Affairs, before the Pacific Basin Economic Council. Los Angeles, California, May 15, 1979. *Political Perspectives in the Pacific Basin*. Department of State. Press. May 15, 1979. Nº 132.

del Pacífico Oriental en el concepto de una zona económica del Pacífico, era ir demasiado lejos⁵⁶.

Esta es una situación que América Latina deberá superar y vencer en su proceso de vinculación con el Pacífico, no solamente tomando conciencia ella misma sino también estimulando a otras naciones para que logren percibir un rol latinoamericano en esta Cuenca. Ello no solamente es conveniente para América Latina sino que también lo es para el propio concepto de una Comunidad del Pacífico, que se vería notablemente fortalecida con la incorporación de un inmenso continente. Es estimulante observar que algunos analistas ya han apreciado esta nueva dimensión⁵⁷.

Hace diez años, el entonces Primer Ministro y hoy día Gobernador de Nueva Zelanda, Sir Keith J. Holyoake, en un notable y visionario artículo, concluía señalando: "Es seguro que la presencia de América Latina será sentida en forma creciente a lo largo y ancho del Pacífico. Es un continente de enorme potencial, que para el fin de este siglo tendrá el doble de la población de los Estados Unidos y el Canadá sumados. También es un continente cuyos actuales problemas políticos, económicos y sociales, sólo pueden ser descritos como gigantescos"⁵⁸. La presencia latinoamericana en el Pacífico no será solamente el resultado de su voluntad y vocación, sino también de su propia habilidad para superar esos problemas que la afectan todavía hoy.

⁵⁶Noborn Goto: "Pacific Basin Gaining Recognition" ASEAN and I (10). *Mainichi Daily News*. 14 August 1978. Aparentemente esta referencia a zona económica tiene un alcance diferente de la proposición sobre un área de libre comercio. Sobre esta última, Kiyoshi Kojima: "Un área de libre comercio del Pacífico". *Estudios Internacionales*. Nº 20. Octubre-diciembre 1972, pp. 53-66.

⁵⁷Véase, por ejemplo, Jiro Tokuyama: "Opening of Pacific Century". *Look Japan*. January 10, 1979. Este autor considera que desde mediados de la década de 1980 se verá claramente una Comunidad del Pacífico consolidada, incluyendo a América Latina.

⁵⁸Keith J. Holyoake, loc. cit. Nota 23 supra, p. 381.

COLECCION ESTUDIOS INTERNACIONALES

- Orrego Vicuña, Francisco (ed.). *Chile: The Balanced View. A recopilation of articles about the Allende years and after*. Santiago, Editorial Gabriela Mistral, 1975, 298 p. US\$ 7.
- Orrego Vicuña, Francisco. *Los fondos marinos y oceánicos. Jurisdicción nacional y régimen internacional*. Santiago, Editorial Andrés Bello, 1976. 451 pp.
- Díaz Albónico, Rodrigo (ed.). *El mar en seis dimensiones: científica, técnica, política, jurídica, histórica, estratégica*. Estudios presentados al Seminario interdisciplinario sobre problemas marítimos. Santiago, Editorial Universitaria, 1976. 115 pp. US\$ 6.
- Orrego Vicuña, Francisco (ed.). *Preservación del medio ambiente marino*. Estudios presentados al Seminario Internacional sobre preservación del medio ambiente marino. Santiago, Editorial Universidad Técnica del Estado, 1976. 353 pp. US\$ 7.
- García Amador, F. V. *América Latina y el Derecho del Mar*. Santiago, Editorial Universitaria, 1976. 200 pp. US\$ 7.
- Orrego Vicuña, Francisco (ed.). *Ciencia y Tecnología en la Cuenca del Pacífico*. Ediciones del Instituto de Estudios Internacionales, 1977. US\$ 8.
- Sánchez González, Walter (ed.). *Panorama de la política mundial contemporánea*. Santiago, Editorial Universitaria, 1977. US\$ 10.
- Orrego Vicuña, Francisco (ed.). *Política Oceánica*. Santiago, Editorial Universitaria, 1978. US\$ 10.
- Díaz Albónico, Rodrigo (ed.). *Nuevas perspectivas de la Integración Latinoamericana*. Vol. I. Estabilidad y flexibilidad en el ordenamiento jurídico de ALALC y Pacto Andino. Editorial Universitaria, 1978. US\$ 8.
- Garrido Rojas, José (ed.). *Nuevas perspectivas de la Integración Latinoamericana*. Vol. II. La agricultura en la integración latinoamericana. Editorial Universitaria, 1978. US\$ 8.
- Barros Charlín, Raymundo (ed.). *Nuevas perspectivas de la Integración Latinoamericana*. Vol. III. La industria en la Integración Latinoamericana. Editorial Universitaria, Santiago, 1978. US\$ 8.
- Barros Charlín, Raymundo (ed.). *Nuevas Perspectivas de la Integración Latinoamericana*. Vol. IV. El momento actual de la cooperación y la integración económica en América Latina. Editorial Universitaria, 1978. US\$ 10.
- Orrego Vicuña, Francisco y Salinas Araya, Augusto (Eds.). *El Desarrollo de la Antártica*. Editorial Universitaria, 1978. US\$ 10.
- Díaz Albónico, Rodrigo (ed.). *Antecedentes, Balance y Perspectivas del Sistema Interamericano*. Editorial Universitaria, 1978. US\$ 10.
- Orrego Vicuña, Francisco (ed.). *La escasez mundial de alimentos y materias primas*. Editorial Universitaria, 1978. US\$ 10.
- Arana Espina, Patricio y Echeverría Duco, Gloria (eds.). *Las Islas Oceánicas de Chile*. Ediciones del Instituto de Estudios Internacionales. Tres volúmenes, 1978. US\$ 20.
- CEPAL-Instituto de Estudios Internacionales: *Economía de los Océanos*. 2 volúmenes, 1978. US\$ 5.
- Infante, María Teresa y Jeannette Irigoien (ed.). *Problemas contemporáneos de la actividad aeronáutica y espacial*. Editorial Universitaria, 1978. US\$ 10.
- Sánchez González, Walter y Teresa Pereira Larraín (eds.). *Ciento cincuenta años de política exterior chilena*. Editorial Universitaria, 1979. US\$ 10.
- Barros Charlín, Raymundo (ed.). *Prácticas Restrictivas y Discriminatorias en el Comercio Internacional*. Editorial Universitaria, 1979.
- Sánchez González, Walter (ed.). *La Revolución Norteamericana*. Editorial Universitaria, 1979.
- Orrego Vicuña, Francisco (ed.). *¿América Latina: Clase media de las Naciones?* Editorial Universitaria, 1979.

- Sánchez González, Walter (ed.). *Derechos Humanos y Relaciones Internacionales*. Talleres Gráficos Corporación, 1979.
- Orrego Vicuña, Francisco y Pilar Armanet A. (eds.). *Política Nuclear*. Editorial Universitaria, 1979.
- Armanet Armanet, Pilar. *Estrategia y Práctica de las Negociaciones Internacionales*. Editorial Universitaria, 1979.
- Orrego Vicuña, Francisco (ed.). *La Comunidad del Pacífico hacia un rol para América Latina*. Vol. I, 1980.
- Orrego Vicuña, Francisco (ed.). *La Comunidad del Pacífico hacia un rol para América Latina*. Vol. II, 1980.
- Lagos Matus, Gustavo (ed.). *Las Relaciones entre América Latina, Estados Unidos y Europa Occidental*, 1980.
- Sánchez González, Walter (ed.). *Relaciones entre países de América Latina*, 1980.
- Muñoz V., Heraldo (ed.). *Los Factores Internacionales del Desarrollo Energético*, 1980.
- Barros Charlín, Raymundo. *Reestructuración de ALALC*, 1980.
- Bordeau Schwarze, Rebeca. *Los acuerdos sobre productos básicos*, 1980.
- Orrego Vicuña, Francisco (ed.). *Ensayos sobre el Pacífico*, 1980.
- Orrego Vicuña, Francisco (ed.). *Los estudios Internacionales en América Latina: realizaciones y desafíos*, 1980.

