

LA ASEAN ANTE EL EMERGENTE ORDEN MUNDIAL: REORDENAMIENTO REGIONAL Y DIPLOMACIA COLECTIVA EN EL PACIFICO*

Hernán Gutiérrez B.

Los profundos cambios políticos y económicos ocurridos en la región Asia-Pacífico han influido en la política exterior de ASEAN. Para entender esto, el autor realiza una caracterización de esta asociación mencionando sus objetivos, mecanismos y funcionamiento a través del tiempo. Además, explica su evolución institucional, mencionando las diferentes etapas por las cuales ha pasado. Para evaluar el futuro de ASEAN, destaca aspectos importantes de la estructura sociopolítica de sus países miembros y las características del modelo de desarrollo, señalando sus rasgos típicos y subrayando el rol central ejercido por el Estado. Analiza la incidencia de Japón en el ordenamiento económico regional y la importancia que reviste la intensidad de las relaciones económicas con América del Norte. En el ámbito geoestratégico, recalca la fluidez del sistema regional de seguridad y los temores de que la presencia norteamericana disminuya, en un escenario determinado por la intensificación de los conflictos subregionales.

En este artículo nos proponemos realizar un análisis del impacto que ha tenido la recomposición de los equilibrios regionales prevaletentes en Asia-Pacífico en la política exterior conjunta de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés). El interés de esta reflexión es múltiple, pero radica, esencialmente, en el hecho de que los profundos cambios que se han registrado en la posición de la ASEAN ante la agenda de Asia-Pacífico son un fiel reflejo de la trascendencia y variedad de las transformaciones económicas y políticas experimentadas por la región. Más importante aún, hay que tener presente que estos cambios se han producido en un corto lapso de 18 meses, tiempo transcurrido entre las dos últimas reuniones plenarias de la Conferencia de Cooperación Económica del Pacífico (PECC) en 1991 y 1992.

* Basado en la Ponencia Presentada en el Segundo Congreso Nacional de Ciencias Políticas, Iquique, 24 al 27 de noviembre de 1992.

Tanto Chile como otros países de América Latina (en particular México, Perú, Colombia, Brasil y Argentina), están intentando redefinir su inserción en la Cuenca del Pacífico. Aunque este tema no será abordado directamente en nuestro análisis conviene recordar, antes de iniciar el estudio de ASEAN, que el Sudeste asiático es una área nueva respecto de la cual recién se están formulando lineamientos estratégicos desde las capitales latinoamericanas. Es útil, por consiguiente, preocuparse de clarificar y evaluar la diplomacia colectiva del Sudeste asiático a la luz de su pasado reciente, por cuanto la diplomacia regional de los países de ASEAN ayuda a definir las oportunidades y desafíos que enfrentará América Latina en la proyección de sus relaciones en la Cuenca del Pacífico.¹

La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN).

La ASEAN fue fundada en 1967 y está compuesta en la actualidad por las repúblicas de Singapur, Indonesia y Filipinas, las monarquías constitucionales de Tailandia y Malasia, y el sultanato de Brunei Darussalam.

El propósito original de ASEAN fue potenciar la cooperación económica entre los países miembros y favorecer la concertación de posiciones comunes y mecanismos de consulta para negociar ante sus principales interlocutores, en particular Japón, los Estados Unidos, la Unión Soviética y la República Popular de China, durante sus primeros veinte años de existencia.

Como veremos, a lo largo del tiempo, la Asociación ha tenido un accionar más exitoso en el campo diplomático y político. En el terreno propiamente económico, y a pesar de los variados intentos

¹Aunque sea de paso, habría que destacar que las modificaciones de los lineamientos estratégicos de la diplomacia colectiva en el Sudeste asiático tienen un impacto de primer orden en las aspiraciones de América Latina de participar en las instancias multilaterales transpacíficas: en el pasado y en el presente, han surgido desde la ASEAN posiciones contrarias a la eventual admisión de países latinoamericanos en dichos foros. En la IX Conferencia de PECC, por ejemplo, países de ASEAN congelaron la postulación de Colombia. Desde la ASEAN han surgido, también, reticencias ante la eventual inclusión de México y Chile en el foro de APEC (Cooperación Económica de Asia Pacífico), el principal organismo multilateral de la Cuenca del Pacífico. Las modificaciones o matices en las posiciones de los países de ASEAN frente a Latinoamérica, precisamente, revelan el impacto de los cambios globales. El tratamiento especial conferido a México, por ejemplo, refleja la realidad del Área de Libre Comercio de Norteamérica.

por intensificar la interdependencia entre las naciones que la integran, la ASEAN exhibe magros resultados: el indicador tradicional de interdependencia, el intercambio comercial intrarregional, alcanza sólo el 20% del volumen total de transacciones de los diferentes países.² Curiosamente, cuando en América Latina la concepción integacionista del desarrollo económico se tiñe de neoliberalismo, la Asociación, reaccionando ante la posibilidad de que sus productos tengan un acceso más difícil al mercado europeo y norteamericano, encara el desafío de establecer un área de libre comercio para el año 2008, conocido como AFTA (ASEAN Free Trade Area), meta inconcebible en sus veinte años de existencia.

La creación de ASEAN en 1967 respondió a la voluntad de los dirigentes políticos de ordenar las relaciones subregionales, estas últimas en constante y explosivo estado de desequilibrio desde el retiro de las potencias colonizadoras en los años cuarenta y cincuenta.

En sus orígenes, y a pesar de los términos vagos y escuetos de la Declaración de Bangkok que la instituyó, la ASEAN tuvo más proyección en el campo de la política y de la diplomacia que en el terreno económico. Su principal finalidad fue contribuir a que el espacio político subregional y regional adquiriera predictibilidad y se estableciera en su entorno internacional un razonable equilibrio geoestratégico. Las percepciones de amenaza desde el campo comunista contribuyeron notablemente a potenciar la voluntad de concertación en el Sudeste asiático.³

Simultáneamente, la creación de ASEAN facilitó la articulación de una diplomacia colectiva por parte de las naciones del Sudeste asiático frente al interés japonés y australiano por estructurar un organismo multilateral transpacífico.

Para los efectos de alcanzar un estado de amistad y cooperación, los gobiernos acordaron en 1967 establecer un mecanismo de consulta flexible y consensual que permitiese identificar las áreas y acciones propicias para la cooperación subregional. Originalmente, los cancilleres que suscribieron la Declaración de Bangkok establecieron una reunión anual a nivel de cancilleres, un comité perma-

²EvaMaría Berg, "ASEAN y el Desarrollo del Sudeste Asiático," *Cono Sur*, vol. X, Nº5, septiembre-octubre de 1991, pp. 8-13.

³Manfred Mols, "Regionalism in Latin America and South-East Asia," *Aussen Politik*, vol. 39 3/88, tercer trimestre de 1988, pp. 278-293.

nente con sede rotativa, un conjunto de comités especializados permanentes o *ad hoc*, y una secretaría nacional en cada uno de los Estados miembros.⁴

A lo largo de sus 25 años de existencia el esquema original de cooperación se ha modificado parcialmente. En lo esencial, se ha buscado fortalecer la voluntad política mediante un involucramiento más activo y permanente de los jefes de gobierno y se ha procurado el logro de niveles mayores de coordinación mediante la creación del Secretariado de ASEAN, con sede en Jakarta. Desde una perspectiva comparativa, sin embargo, aún hoy en día la ASEAN funciona con el apoyo de una muy reducida burocracia y su accionar ha sido fuertemente influido por la densa red de agencias burocráticas nacionales.⁵ La raíz de esta característica tan especial de la diplomacia colectiva en el Sudeste asiático está en la fragilidad interna de las naciones miembros.

Las fases de ASEAN.

El cambiante entorno internacional y regional, en conjunto con los cambios experimentados por la estructura productiva de los países integrantes de la Asociación, han contribuido a fijar su evolución institucional.

ASEAN parece encaminarse hacia formas institucionales más maduras y complejas, fijando metas de cooperación económica más ambiciosas y definidas y ampliando sustancialmente su espacio de acción, tanto en lo que se refiere al número potencial de miembros integrantes —la Asociación podría estar integrada antes del 2000 por Vietnam, Laos y Camboya— como en lo que respecta a los temas que se incluyen en la agenda de las reuniones ministeriales anuales y las conferencias cumbres. En la última reunión anual de ministros de relaciones exteriores (Manila, 21-26 de julio de 1992), se incorporó por primera vez en forma explícita el tema de la seguridad regional,

⁴Manfred Wilhelmy y Hernán Gutiérrez, "Concepciones Latinoamericanas y Asiáticas sobre Cooperación Internacional," *Estudios Internacionales*, año XXIV, N°96, octubre-diciembre de 1991, pp. 472-517.

⁵Manfred Wilhelmy desarrolla esta idea en: "Las relaciones exteriores de ASEAN en el marco de la post Guerra Fría: Primera parte," artículo escrito con el autor en: *Revista de Ciencia Política*, N°1-2, vol. 14, Instituto de Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile, 1992, pp. 105-128.

en circunstancias que hasta hace muy poco tiempo atrás algunos países de ASEAN rechazaban de plano cualquier iniciativa en esta dirección.

La primera fase de ASEAN se extendió de 1967 a 1975. Como ya señaláramos, en el transcurso de este período la ASEAN se constituyó, esencialmente, en un foro de consultas que permitió definir los intereses comunes de los países integrantes y acercar las posiciones predominantes en las cúpulas políticas, atenuando las amenazas de un enfrentamiento subregional.

En el caso de ASEAN, la fragilidad de la cohesión interna fue determinante en la construcción de un esquema vago y consensual de cooperación intrarregional. El celo en las atribuciones de un Estado soberano, en efecto, chocaría necesariamente con las exigencias propias de un organismo supranacional. Al mismo tiempo, sin embargo, la consagración de un foro oficial de diálogo favorecía la consolidación del proceso de construcción del Estado-nación. Así, para Singapur, la posibilidad de mantener un diálogo simultáneo con Indonesia y Malasia en pie de igualdad, fue vital para mantener la cohabitación entre las minorías de origen malayo (15% de la población) y chino (72%). Las elites gobernantes, y en particular el líder Lee Kwan Yew, siempre han estado preocupados hasta la obsesión por la seguridad de la nación, la que es vista como un enclave chino rodeado por un mundo malayo potencialmente hostil. En este contexto, ASEAN permitió controlar a Indonesia y Malasia en los primeros difíciles años de la joven y minúscula nación.

La segunda fase de ASEAN está signada por el agravamiento de la situación política y bélica imperante en Indochina a mediados de la década de los años setenta. La invasión de Camboya por parte de Vietnam y la ingerencia de la Unión Soviética y de China continental en el conflicto, forzaron a las elites gobernantes de los países de ASEAN a promover una mayor institucionalización y coordinación de la Asociación, particularmente en el terreno diplomático y en relación a los temas de naturaleza geopolítica. La primera conferencia cumbre, realizada en 1976 en Bali, marca el inicio de esta nueva etapa.

La tercera fase empieza aproximadamente en 1987 y en la actualidad se encuentra en un estado de profundización. Los cambios en los órdenes político y económico mundiales forzaron a los países miembros de ASEAN a poner mayor énfasis en la cooperación econó-

mica subregional. Con ocasión de la tercera conferencia cumbre de Manila, en 1987, se aceptaron diversas propuestas que apuntaban a incrementar el intercambio intrarregional. En 1992, como ya lo señaláramos, la conferencia cumbre de Singapur consagró el compromiso de los países de ASEAN de establecer antes del año 2008 un área de libre comercio.

Correspondería ahora evaluar las proyecciones de ASEAN y de la diplomacia colectiva del Sudeste asiático en el cambiante escenario de la post Guerra Fría. Sin embargo, para una mejor comprensión de estos fenómenos, debemos destacar ciertos aspectos importantes de la política y sociedad en los países de ASEAN, las características de sus estrategias de desarrollo y, en especial, la gravitación del rol del Estado. Este conjunto de elementos nos permiten entender mejor las restricciones internas y externas que deberán enfrentar en el futuro los líderes asiáticos.

Política y sociedad en el Sudeste asiático.

Para los efectos de nuestro análisis, queremos destacar dos aspectos de la estructura política y social de los países miembros de ASEAN.

Primero, si evaluamos a estas naciones desde la perspectiva de sus regímenes políticos y su estabilidad, constatamos que no estamos ante un grupo homogéneo de naciones. El impacto de la colonización del Sudeste asiático por potencias extrarregionales y las particularidades étnicas de cada país contribuyen a establecer un escenario político y social extremadamente heterogéneo.⁶

Malasia y Singapur heredaron de la colonización británica un aparato burocrático bastante desarrollado y eficiente, así como también un sistema de representación parlamentaria. En Malasia, el Parlamento es uno de los poderes dentro de su esquema institucional de monarquía constitucional. En ambas riveras del Estrecho de Johor, a pesar de las tensiones étnicas que marcaron los primeros años de vida de estos jóvenes países, debe destacarse la continuidad

⁶Norma Mahmood y Zakaria Haji Ahmad, *Political Contestation: Case Studies from Asia*. Singapur: Heinemann Asia, 1990.

y estabilidad política que los caracteriza. En Malasia, el partido predominante, la Organización Nacional Malaya Unida (UMNO, por sus siglas en inglés), ejerce un poder político incontestado a través de la coalición multiétnica conformada por el Frente Barisan Nacional, lo que la convierte en un poderoso instrumento junto a los amplios poderes discrecionales del ejecutivo. En este país, por consiguiente, los líderes que se han sucedido ordenadamente en el cargo de Primer Ministro desde su independencia en 1957 han ejercido un fuerte control político. En Singapur, Lee Kuan Yew, líder del Partido de Acción Popular (PAP) y fundador de la república, ejerció por más de dos décadas un control absoluto en la pequeña nación-Estado, apoyado en un eficiente aparato estatal y en los amplios poderes otorgados al Primer Ministro.

Indonesia, en el contexto de la turbulenta historia contemporánea del Este asiático, también ha exhibido un alto grado de estabilidad política, bajo la influencia de dos fuertes personalidades: Sukarno hasta 1967 y luego Suharto hasta hoy día. Las relaciones clientelistas entre las elites gobernantes, la burocracia pública y los sectores económicos dominantes, sin embargo, se asemejan más bien al cuadro imperante en Tailandia, nominalmente una monarquía constitucional, con la importante diferencia que este último país ha sufrido de inestabilidad política crónica. Filipinas se ha visto también afectada por recurrentes y profundas crisis políticas, producto del efecto perverso atribuible al clientelismo y al patronazgo ejercido por los grupos económicos dominantes, los notables locales y las familias tradicionales. La realidad política contemporánea del archipiélago refleja la herencia dejada por la dominación española y su particular mezcla con la influencia ejercida por los Estados Unidos desde 1898.

Segundo, con la excepción del pequeño sultanato de Brunei, y en alguna medida de Tailandia, los países integrantes de ASEAN se han visto confrontados desde su tardía descolonización a fuertes tensiones étnicas que han amenazado las bases fundamentales de un Estado eficiente, a la vez que han inhibido la posibilidad de generar una identidad nacional que integre a las diferentes razas y credos que cohabitan al interior de las fronteras nacionales. Este hecho no sólo ha marcado en forma perdurable la vida política de estos países, sino que además ha terminado por conferirle al desarrollo económico una

función política y social particular. El crecimiento económico es la base de una estrategia de *fuite en avant*: el crecimiento económico facilita el mejoramiento de la calidad de vida de cada una de las diferentes etnias sin que ello sea necesariamente en detrimento de otra.

Singapur fue el primer país del Sudeste asiático que adoptó esta estrategia bajo la férrea conducción de Lee Kuan Yew. Malasia, por su parte, privilegió primero una estrategia de redistribución de la riqueza en favor de los pueblos nativos (los *bumiputras*, o hijos de la tierra), bajo los auspicios de Nuevo Programa Económico (1970-1991), pero el nuevo plan indicativo adoptado por el Primer Ministro Mahathir en 1991 pone énfasis en el crecimiento económico. Tanto en Malasia como en Indonesia, esta estrategia permite que la minoría de origen chino (35.5% de la población en Malasia y 2.5% en Indonesia) mantenga un grado considerable de influencia, en especial en el comercio y las finanzas, sin que ello alimente enfrentamientos sociales como los que ambos países conocieron en la turbulenta década de los años sesenta.

La importancia de llamarse ASEAN.

Asociada a ASEAN encontramos la imagen de un exitoso, dinámico y flexible modelo de desarrollo económico basado en la industrialización y en el fomento de las exportaciones. La realidad es más compleja y el modelo de los "dragones" o "tigres" asiáticos admite importantes matices en lo que se refiere a la experiencia de desarrollo económico de cada país de ASEAN. Las diferencias entre las estrategias de desarrollo aplicadas en el Sudeste asiático serán analizadas más adelante. Por ahora conviene que nos detengamos en la conceptualización del modelo de los "dragones", para situar en un contexto más amplio nuestra propia reflexión sobre ASEAN.

CUADRO N^o1ESTADÍSTICAS VITALES DE ASEAN
(junio de 1992)

	<i>Población</i>		<i>Area</i> <i>miles de Km²</i>	<i>PNB/Pob</i> <i>(US\$)</i>	<i>Export.</i> <i>(US\$ bill.)</i>
	<i>Total</i>	<i>Tasa de</i> <i>Crecimiento</i>			
Brunei	0.3	2.8	6	17.000	1.9
Indonesia	183.3	1.8	1.904	605	28.9
Malasia	18.4	2.3	329	2.475	34.7
Filipinas	63.6	2.3	300	725	8.9
Singapur	3.1	2.0	1	13.600	58.8
Chile	13.5	1.6	757	2.200	9.9
México	84.1	2.0	1.973	3.200	28.8

Fuente: *Pacific Economic Development Report, 1992-1993*. Singapur: 1992, p. 15.

La estrategia de desarrollo de los "tigres" asiáticos, de acuerdo al sentido común y a los estudios que se han efectuado en "Occidente" (particularmente en los Estados Unidos), fue primero implementada por Japón, luego adoptada por la primera generación de Economías Asiáticas de Industrialización Reciente (NIES, por sus siglas en inglés) —República de Corea, Hong Kong, Taiwán y Singapur— y, posteriormente, se reprodujo en Malasia, Indonesia y Tailandia, integrando hoy día a las zonas económicas especiales de la provincia de Guandong en el Delta del Río de la Perla, en el Sur de la República Popular de China.

Los "dragones", en consecuencia, se han convertido en el símbolo de un exitoso y dinámico modelo de industrialización extravertida, es decir, un modelo de industrialización cuyo eje dinámico está centrado en los mercados externos. Explotando las ventajas comparativas que le confirió una oferta de mano de obra abundante y barata, insertándose en los espacios que abrió la propia dinámica de la estrategia de desarrollo japonés, las NIES impulsaron su desarrollo

económico en base a la penetración de los mercados externos, en especial de los Estados Unidos, Europa Occidental y, en cierta medida, Japón.⁷

Merece destacarse la gravitación de la economía japonesa en la difusión del modelo. En realidad, ésta sólo se ejerce con plenitud en el caso de los "dragones de la segunda generación" (Malasia, Tailandia e Indonesia) y, de manera mucho más atenuada, en la República de Corea. El esquema de la "bandada de gansos" no sólo supone un centro (Japón) que irradia crecimiento e integra a las economías regionales intensivas en mano de obra y recursos naturales, sino que además supone que el líder de la bandada, al acceder a estadios superiores en su evolución productiva, permite y se apoya en el acceso de las economías más dinámicas a los espacios económicos "liberados" por Japón.

El estudio de las series temporales de la tasa de crecimiento de las economías de ASEAN muestra una estrecha correlación entre las modificaciones de la política industrial en Japón y el despegue económico de Malasia, Tailandia e Indonesia en la segunda mitad de la década de los ochenta.⁸ El crecimiento de la producción en Tailandia se acelera notoriamente en 1987, alcanzando una tasa del 11% en 1988 y cifras mayores al 8% en el último quinquenio. Malasia supera el impacto recesivo en sus principales mercados externos para sus exportaciones de productos naturales, a partir de 1988, obteniendo también tasas de crecimiento del PGB superiores al 8% en los últimos cinco años. En Indonesia, también el crecimiento económico se acelera en 1988 (7.4%), aunque en este país la tasa promedio fluctúa alrededor del 6% en los últimos cinco años.

El punto de inflexión para estos países fue la firma de los acuerdos del Hotel Plaza, en septiembre de 1985, por parte de los ministros de finanzas del Grupo de los Cinco (Japón, Estados Unidos, Francia, la República Federal de Alemania y el Reino Unido). Los representantes de los gobiernos miembros se comprometieron en Nueva York a flexibilizar el régimen de cambios y a coordinar sus

⁷En realidad, si bien el comercio exterior desempeña un rol destacable en las economías de estos países, sólo en los casos muy especiales de Singapur y de Hong Kong alcanza a tener el comercio exterior un efecto tan gravitante, representando el 300% del PIB en el primer caso y 233% en el segundo. Roberto Madrid y René Muga, *Lineamientos Estratégicos para la Inserción de Chile en la Región de Asia Pacífico*, CLEPI, 1992.

⁸Fuentes: *Asian Development Outlook 1991* y *Pacific Economic Outlook 1992-93*, PECC.

intervenciones en el mercado mundial de divisas. Como consecuencia directa de los acuerdos, el Yen japonés incrementó su valor en forma dramática y gatilló un cambio fundamental en el rol que las NIES y los países de ASEAN desempeñaban en la estrategia productiva de las compañías japonesas.

Las *keiretsu* (las grandes corporaciones niponas y la red comercial, productiva y financiera asociada a ellas), obligadas a remontar el golpe que la revaluación del Yen significó para la competitividad de sus productos, duplicaron en 1986 sus inversiones en Hong Kong, Corea, Taiwán y Singapur. En los años posteriores, las corporaciones y bancos japoneses inyectarían abundantes recursos financieros a los demás países integrantes de ASEAN. En 1990 la inversión nipona en este grupo de países alcanzó los 3.242 millones de dólares, cifra que habría que comparar a los 554 millones de dólares registrados en 1986 y a los 3.355 millones de dólares invertidos por japonés en las NIES en 1990.⁹ En el futuro, la proporción de la inversión directa japonesa destinada a los países de ASEAN podría aumentar: una encuesta realizada recientemente por el Banco de Importaciones y Exportaciones del Japón revela que las 115 mayores compañías tienen la intención de destinar el 25% de sus inversiones a Malasia, Tailandia, Indonesia y Filipinas, cifra que contrasta con el 3% asignado a América Latina, el 26% asignado a la Comunidad Europea y el 19% destinado a los Estados Unidos.¹⁰

Estado y economía en el Sudeste asiático.

El modelo de desarrollo implementado en los países asiáticos tiene también connotaciones específicas en el ámbito político. Por lo general, los estudios¹¹ destacan que en la región se ha desarrollado, consolidado y reproducido un modelo muy particular cuyos principales rasgos típicos ideales serían:

⁹*The Sunday Times*, Singapur, julio 21 de 1991, p. 1.

¹⁰*Far Eastern Economic Review*, 6 de febrero de 1992, p. 50.

¹¹Las referencias clásicas son Chalmers Johnson, *Miti and the Japanese Miracle*, Stanford: Stanford University Press, 1982; Frederic Deyo (ed.), *The Political Economy of the New Asian Industrialism*, Ithaca: Cornell University Press, 1987; Alice Amsden, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialism*, Nueva York: Oxford University Press, 1989; y Robert Wade, *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton: Princeton University Press, 1990.

1.— La intensidad del control político y económico ejercido por el Estado y la burocracia. Japón adoptó una institucionalidad política representativa cuando recuperó la soberanía en 1952 y el sistema político japonés ha gozado de envidiable estabilidad. Sin embargo, el Partido Liberal Democrático ha sido un partido hegemónico y los sindicatos han tenido escasa influencia en las grandes opciones. Con la excepción de Hong Kong, en todos los países predominaron regímenes autoritarios y, cuando ha sido posible instaurar un régimen estable, esta meta se ha logrado en base a la concentración del poder político y económico.

2.— El reducido espacio de autonomía de la sociedad civil. En los países del Este asiático, el Estado restringe fuertemente el ámbito de acción de las organizaciones civiles, frecuentemente apoyado en sistemas éticos que sobreponen los intereses colectivos a los derechos individuales. El control que las autoridades públicas ejercen en el sistema educativo es un buen ejemplo de las limitaciones que restringen el campo de acción de las asociaciones civiles en las esferas cultural y social.

3.— Como destacáramos en nuestro análisis de los países de ASEAN, una gran mayoría de los "tigres" asiáticos confrontaron crisis tardías de construcción del Estado-nación, proceso en el que confluyen la diversidad étnica y las secuelas de la colonia.

4.— El Estado ejerce una profunda intervención en la economía, pero ésta es muy selectiva en cuanto a los instrumentos de política económica que emplea y está focalizada en términos de los sectores estratégicos afectados por la política industrial. De esta manera las elites estatales reducirían el margen de discrecionalidad en el otorgamiento de los incentivos y contribuirían a aislar a las agencias estatales de las presiones sociales. Los sectores industriales estratégicos reciben beneficios que no disfrutarían bajo el imperio de las reglas del mercado, pero, si no cumplen con los objetivos de exportación y calidad perderán el apoyo estatal.

5.— La política económica es diseñada e implementada por una burocracia estatal moderna, tecnocrática y meritocrática: el Ministerio de Industria y de Comercio (MITI, por sus siglas en inglés) y "Japón Inc." son los paradigmas de este modelo.

Escapa a los propósitos de este artículo profundizar el análisis de los modelos asiáticos de desarrollo. Destaquemos, sin embargo, que la tendencia es hacia la profundización de un modelo de mercado

y la entronización de una tecnoburocracia neoclásica en los puntos neurálgicos del Estado.

El escenario de la post Guerra Fría.

Las coordenadas económicas.

A lo largo de nuestro análisis, hemos destacado la emergencia de un modelo particular de división regional del trabajo entre Japón y las economías más dinámicas del Este asiático (el esquema conocido en inglés como *Flying Geese* o bandada de gansos en castellano). Resumiendo lo expresado antes, en el Este asiático hay una efectiva integración productiva, aún cuando los niveles del comercio intrarregional puedan aparecer como bajos en comparación con las cifras exhibidas por Norteamérica o la Comunidad Económica Europea. La articulación de las economías en esta región ha evolucionado, además, con sorprendente rapidez y flexibilidad ante los desafíos planteados en los años setenta y ochenta. En consecuencia, en el marco más amplio de la economía política de la Cuenca del Pacífico, la evaluación del impacto de las grandes tendencias de la economía mundial debe ponderar la gravitación del subsistema económico liderado por Japón.

Tanto los países de ASEAN como las NIES han visto aumentar la dependencia de la importación de maquinaria desde Japón para desarrollar y aumentar su producción de bienes manufacturados. La principal diferencia entre ambos conjuntos de países es que la "segunda generación de dragones" registra un incremento en sus exportaciones de bienes manufacturados, especialmente de productos elaborados por firmas industriales japonesas instaladas en Malasia, Filipinas, Indonesia y Tailandia. La prolongación del enfriamiento observado en la economía japonesa en el curso de los últimos doce meses puede tener, en consecuencia, un doble impacto adverso en estos países.

El comercio de Japón con ambos conjuntos de países ha adquirido mayor complejidad. En el pasado, Japón articuló una división vertical del trabajo, importando materia prima y exportando productos elaborados. Hoy día, la división tiende a ser horizontal, con los socios asiáticos repartiéndose el proceso de producción en ciertas

industrias, particularmente en alta tecnología, microelectrónica y robótica. Como consecuencia de lo anterior, el comercio intraindustrial con Japón se ha incrementado con particular vigor en las industrias metalúrgicas y textiles.

Las economías de ASEAN, con la excepción de Singapur, dependen de las inversiones directas provenientes de Japón, Corea y Taiwán. Las economías pertenecientes a la "primera generación de tigres asiáticos" (Hong Kong, Taiwán, Corea del Sur y Singapur), basaron gran parte de su crecimiento en el ahorro interno. Singapur, por ejemplo, exhibe una tasa de ahorro nacional del 47% del PIB, capital en gran parte administrado por el Estado a través del Fondo de Providencia Central, constituido por el aporte del 40% de los salarios nacionales. Las naciones de la "segunda generación", sin embargo, requieren de la inversión extranjera para superar las insuficiencias de su infraestructura y para financiar la industria emergente. La crisis del sistema financiero japonés arroja por lo tanto dudas acerca de la capacidad de Tailandia, Malasia e Indonesia de mantener sus altas tasas de crecimiento económico en el mediano plazo. Los países de ASEAN temen, además, que la conformación de bloques económicos en Europa y Norteamérica desvíe los capitales internacionales desde el Sudeste asiático.

Finalmente señalemos, aunque sea de paso, la importancia que reviste la intensidad y especificidad de las relaciones económicas entre Asia del Este y América del Norte. Destaquemos que hay que agregar a la difundida imagen de la guerra comercial entre los Estados Unidos y Japón, la instauración de un esquema de interdependencia compleja entre los Estados Unidos, Japón, las NIEs y las economías de ASEAN, en el marco de un sistema económico mundial que podría evolucionar hacia la conformación de tres bloques.

Como quedó de manifiesto en la IX Conferencia de PECC, los países asiáticos ven con gran preocupación la conformación del área de libre comercio de Norteamérica (NAFTA, por sus siglas en inglés), por cuanto su implementación dificultará, al menos en el corto plazo, la colocación de sus productos de exportación en este mercado. El carácter aún tradicional de la estructura del intercambio entre Japón y las economías de los países de ASEAN impide pensar que el mercado nipón sustituya en el corto y mediano plazo al mercado norteamericano.

Las coordenadas geoestratégicas.

Los equilibrios regionales en los últimos 25 años se basaron en la presencia activa aunque intermitente de los Estados Unidos. A futuro, la proyección de este país en la regional dependerá en gran medida de la respuesta que Washington le dé a la interrogante de la importancia geoestratégica del Sudeste asiático.

En el marco de la Guerra Fría, la percepción de amenazas comunes incentivó la conformación de un sistema regional de cooperación en el ámbito de la seguridad nacional y colectiva. Esta, sin embargo, se construyó a partir de la red de acuerdos y tratados de seguridad suscritos entre los Estados Unidos y los principales actores regionales (Japón, República de Corea, República Popular de China, Filipinas, Australia y Nueva Zelanda).

La particularidad de Asia-Pacífico, si la comparamos a Europa, es que el sistema colectivo de seguridad estuvo basado en acuerdos y pactos bilaterales (Estados Unidos-Japón; Estados Unidos-Corea del Sur; Estados Unidos-Filipinas), en tanto que en el viejo continente éste se estructuró a partir de un organismo colectivo, la Organización del Tratado del Atlántico Norte, OTAN.

En la actualidad, este ámbito de las relaciones exteriores en Asia-Pacífico es el más fluido, y ello como consecuencia directa del fin de la Guerra Fría. El escenario regional está además marcado por las ambigüedades inherentes a la convivencia forzosa con la última potencia comunista —la República Popular de China— y por los potenciales focos de conflicto subregional (las islas Spratly y Paracel en el Mar del Sur de China). En consecuencia, las elites gobernantes se han visto confrontadas ante la necesidad de reevaluar el grado de compromiso real de los Estados Unidos con la región y los mecanismos que permitan controlar las iniciativas de las otras potencias regionales. Corea del Sur ha provocado un vuelco diplomático al establecer relaciones con la República Popular de China, potencia esta última que es percibida como fuerza amenazante por parte de las cancillerías de Kuala Lumpur, Bangkok, Singapur, Manila y Jakarta. La reunión ministerial anual de cancilleres de ASEAN de julio de 1992 emitió un comunicado especial sobre la situación en el Mar del Sur de China. La breve declaración urgía a la solución de los diferendos sin recurrir a la fuerza, limitándose el Ministro de Rela-

ciones Exteriores chino Qian Qichen a expresar su "aprecio por algunos de los principios básicos" de la declaración.¹²

La última conferencia cumbre de ASEAN en Singapur y la reunión ministerial anual celebrada en Manila en julio de 1992, han consagrado el drástico cambio experimentado por las posiciones de este grupo de países respecto de la discusión de temas atinentes a la seguridad, en el marco de las foros de la Asociación. En Manila, los cancilleres asiáticos, por primera vez en la historia de ASEAN, invitaron a los Estados Unidos a que se comprometieran con la mantención del equilibrio militar en la región. Recientemente, representantes de ASEAN propusieron la eventual inclusión de temas de la seguridad regional en la agenda de trabajo de APEC, en la Conferencia de PECC, realizada en San Francisco en septiembre de 1992.

Reflexiones finales.

La evolución de los acontecimientos finiseculares en Asia-Pacífico ha impulsado a las elites gobernantes de los países de ASEAN a fortalecerse internamente y a favorecer una mayor dosis de institucionalización del diálogo transpacífico.

Basta recordar el frágil equilibrio étnico de los países de ASEAN e imaginarse el impacto social y político que podrían tener, por ejemplo, eventuales migraciones masivas de mano de obra (especialmente en un país pequeño como Singapur), para sospechar los formidables obstáculos que le esperan a AFTA 2008. Pero, más allá de la celeridad y efectividad que la asociación pueda exhibir en la tarea de construir un área de libre comercio, aún más importante es el hecho de que el efecto económico de esta modalidad de integración subregional palidece al lado del tamaño efectivo del mercado norteamericano y europeo. En consecuencia, una profunda racionalidad económica fundamenta la apertura de los gobernantes asiáticos en relación a la funcionalidad de los esquemas de cooperación transpacífica, pero al mismo tiempo la realidad del peso relativo de sus mercados de bienes y servicios le confiere a la cooperación en el Pacífico una connotación específica en el Sudeste. Tal vez más que en los otros tres cuadrantes de la región definida por el océano, el

¹² *Far Eastern Economic Review*, 6 de agosto de 1992, pp. 8 y 9.

concepto de regionalismo abierto tiene sentido entre los países de ASEAN: la integración comercial y financiera es concebida como una pieza más de un engranaje que busca producir la apertura de los mercados globales.

Las principales coordenadas del mapa geoestratégico (la evaporación de una amenaza común que facilitara la cooperación, la inexistencia de un esquema colectivo de seguridad y la existencia de focos subregionales de tensión), también apuntan hacia la necesidad de reforzar las organizaciones multilaterales regionales, en especial PECC y APEC. Se empieza a ver a PECC como un primer filtro que facilita el diálogo oficial en el foro de APEC. Forzada a relacionarse en un campo más abierto y confrontados sus gobiernos a fuerzas a veces contrapuestas, la ASEAN tiene ante sí el desafío de proyectarse en la escena que emerge en Asia-Pacífico tras el fin de la Guerra Fría. Irónicamente, quizás la respuesta definitiva que la subregión sea capaz de darle a este reto no radique en alguna de sus capitales ni tampoco en Washington, sino que en Tokio.