

LAS RELACIONES EXTERIORES DE ASEAN Y AMERICA LATINA EN EL MARCO DE LA POST-GUERRA FRIA*

MANFRED WILHELMY**
HERNÁN GUTIÉRREZ B.

I. Los Intereses y Objetivos Centrales de la Política Exterior en el Sudeste Asiático y América Latina

1. Una primera aproximación al estudio comparativo de la cooperación regional a ambos lados de la Cuenca del Pacífico revela que un factor común fundamenta la articulación de las relaciones exteriores en ambas regiones: los países, tanto del Sudeste asiático como latinoamericanos, tienen por interés primordial incrementar su participación política y económica en el sistema internacional.

A lo largo de la historia latinoamericana, una relación entre unión y dependencia que podríamos calificar de dialéctica, ha generado ciclos de fases activas seguidas luego por fases contractivas en la intensidad y profundidad de los esfuerzos por construir mecanismos para armonizar y complementar las políticas económicas y estrategias diplomáticas latinoamericanas. Desde su independencia las jóvenes repúblicas orientaron sus esfuerzos hacia la superación de la marginalidad y la dependencia guiadas por una idea fuerza: la unidad del nuevo continente es el prerrequisito para que América Latina alcance un rol protagónico en el concierto mundial.¹

En el sudeste asiático, la reciente descolonización dejó profundas divisiones étnicas al interior de estados delineados de manera más o menos arbitraria. Las políticas exteriores en esos estados, por consiguiente, han tenido por objetivo principal preservar los

* El presente trabajo forma parte del proyecto "Cooperación Regional Comparado América Latina y ASEAN", apoyado por la Fundación Volkswagen y desarrollado por los autores conjuntamente con el Instituto de Ciencia Política de la Universidad Johannes Gutenberg, Maguncia, RFA, Prof. Dr. Manfred Mols, Director.

** Manfred Wilhelmy, profesor del Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile, y Hernán Gutiérrez B., profesor del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile e investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales —Flacso—.

¹ Esta es la tesis central de Gunter Kahle, "Grund probleme der Integration in Lateinamerika seit der Unabhangigkeit (1810-1948)", en Manfred Mols, ed., *Integration und Kooperation in Lateinamerika*, Paderborn, F. Schoeningh, 1981, pp. 27-52.

frágiles equilibrios sociales internos. Tanto en Indonesia, como en Malasia y Singapur, la política exterior y las relaciones con los países vecinos debe sintonizarse con las percepciones de los grupos étnicos nacionales.²

Generalizando a partir de las experiencias individuales en ambas regiones, podemos afirmar que el interés mencionado subyace a las políticas exteriores nacionales y orienta los esfuerzos de articulación de sus posiciones regionales. En consecuencia, el énfasis de las políticas exteriores en los mecanismos de cooperación subregional, regional y global dependerá directamente de las percepciones que se tengan del grado en que las políticas en estudio puedan ayudar a proyectar los intereses nacionales en el ámbito internacional.

Desde el ángulo de la adquisición de status internacional, ASEAN puede ser considerado un modelo exitoso de cooperación política que ha permitido a los actores nacionales participantes elevar el nivel de las relaciones con sus principales interlocutores formales: Japón, Estados Unidos, la Comunidad Europea (CE), Australia y Corea. Cada año, ASEAN acoge a los cancilleres de este grupo de países con ocasión de la ronda de conversaciones bilaterales que se celebran con posterioridad a la Conferencia Ministerial Anual —AMM—. El nivel de interlocución otorgado a ASEAN resulta desproporcionado en relación al poderío real de este conjunto de países en términos económicos.³ La importancia de ASEAN radica esencialmente, sin embargo, en la ubicación comercial y militar-estratégica de algunos de sus países integrantes. Con habilidad, los líderes regionales han convertido a la Asociación en un instrumento útil en el aprovechamiento de esos recursos de poder para mejorar el diálogo de los países integrantes con las potencias mundiales.

Un examen crítico del impacto efectivo de ASEAN en términos de la capacidad de negociación alcanzada con los principales acto-

² Charles E. Morrison realiza un buen análisis de esta relación —*linkage*— entre política interna y política externa en *Southeast Asia in a Changing International Environment: A Comparative Foreign Policy Analysis of Four ASEAN-Member Countries*, Tesis, Ph. D., John Hopkins University, 1981. Philippe Regnier efectúa un interesante estudio de caso al respecto en *Singapore et son environment régional: étude d'une Cite Etat au Sein d'un Monde Malais*, Paris, Presses Universitaires de France.

³ Clad, James, *Behind the Myth: Business, Money and Power in Southeast Asia*, London, Unwin Hyman, 1989. Cualquier evaluación de ASEAN ha de ponderar el hecho que sus países representan menos del 2% del PGB mundial, y sin embargo, todos los años los cancilleres de los países industrializados concurren a alguna capital del Sudeste asiático con ocasión de las conferencias posministeriales —PMC—.

res del sistema internacional corrobora la hipótesis anterior.⁴ En el primer lugar de las críticas está el carácter limitado de los logros de la Asociación en el ámbito de la cooperación económica. Si bien es efectivo que ASEAN ha logrado un nivel de reconocimiento político y diplomático por parte del Grupo de los Siete —G-7— que no tiene paralelo en otros países del Tercer Mundo, no es menos cierto que más allá del status que confiere, las iniciativas entre ASEAN y sus interlocutores (como la *US-ASEAN Initiative*) no han alterado los parámetros de las relaciones comerciales y financieras de los países de la Asociación con sus socios. Las naciones desarrolladas fijan, en última instancia, en el plano bilateral la resolución de los núcleos problemáticos de la cooperación y el comercio con el área.

En este aspecto, la situación latinoamericana no es muy distinta de la observada en ASEAN. No obstante, ella ha generado mayores niveles de insatisfacción, por no decir frustración, en la medida que se ha arrastrado por mucho más tiempo y que los latinoamericanos han carecido, en general, de la imagen de dinamismo económico que ha proyectado ASEAN, y de la habilidad para generar preocupación por el destino geopolítico de la región, por lo que su diplomacia colectiva ha tenido menor poder de convocatoria que la de ASEAN. En la práctica, los países latinoamericanos han debido limitar sus actuaciones a la arena interamericana, con excepción de la última década, cuando logran interesar a la Comunidad Europea en la realización de conversaciones sobre Centroamérica (Conferencias de San José) y últimamente sobre la totalidad de las relaciones interregionales (Conferencias Grupo de Río-CE).

2. Tanto en ASEAN como en América Latina se percibe con preocupación los procesos de reestructuración del sistema internacional provocados por la disolución de los bloques, o para ser más exactos, de uno de los bloques en pugna durante la Guerra Fría. En ambas regiones, los dirigentes políticos están conscientes que estos procesos se han desencadenado y desarrollado lejos de la influencia de los estados del sudeste asiático y de América Latina. En el orden político de la post-Guerra Fría, los países del Sur disponen de una menor capacidad para definir la agenda internacional y para hacerse presentes en su discusión.⁵

⁴ Paul Leong Khee Seong, presidente del Grupo de los Catorce sobre Cooperación e Integración Económica en ASEAN, afirmó que: "Objectively, the success of ASEAN in economic cooperation is not one that is exemplary. It is a record of protracted negotiations, exasperation and frustration. Intra-Asean trade is still insignificant and the number of implemented Asean-wide projects are rather small", en Noordin Sopiee, et al., *ASEAN at the Crossroads: Obstacles, Options and Opportunities in Economic Cooperation*, Kuala Lumpur, ISIS, 1987, "Asean: Choosing our destiny", p. 6. Ver también Evamaria Berg, "ASEAN y el Desarrollo del Sudeste Asiático", *Cono Sur*, Vol. X, S, 1991, p. 13.

⁵ Ver, por ejemplo, el análisis de Roberto Russell, *Agenda*, p. 20.

Dos importantes iniciativas diplomáticas recientes corroboran este diagnóstico algo gris: el proceso que concluyó en la creación de la Conferencia Económica de Asia Pacífico —APEC—, a pesar de las inveteradas reticencias de varios miembros de ASEAN, y más recientemente, EAEG, el abortado intento del Primer Ministro malasio Dr. Mahathir por crear un organismo multilateral de cooperación económica que abarcara sólo el Este asiático, excluyendo a los Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda.

La lógica de los bloques forzó a los países de ASEAN a aceptar en 1989 la creación de un esquema formal para encauzar el diálogo regional multilateral —esquema que siempre encontrará aceptación en círculos diplomáticos, académicos y empresariales japoneses, estadounidenses y australianos—⁶, a pesar de los temores de los países de ASEAN en orden a que ello significara diluir en un espacio más ancho la capacidad negociadora de la Asociación. El año pasado, por otra parte, surgió la proposición de crear EAEG —Agrupación Económica del Este Asiático. Esta última corresponde básicamente a un intento del Primer Ministro malasio, Dr. Mahathir Mohamad, de agrupar a las economías del Este asiático frente a NAFTA y la CE. Merece destacarse que la trayectoria que ha seguido la proposición del Primer Ministro Mahathir revela las considerables dificultades políticas que se oponen a la conformación de un área económica liderada por Japón.

En América Latina, el Grupo de Río ha abogado por la estructuración de un nuevo sistema internacional más flexible y participativo en lo político, y más sensible a las desigualdades en lo económico. No obstante, estando la región fuera del epicentro de los grandes cambios internacionales, no ha tenido perspectivas realistas de formular propuestas específicas que respondan a sus intereses y se ha debido limitar a recordar a los principales actores externos que la exageración de las prioridades en el mundo post-comunista podría distorsionar significativamente el sistema internacional emergente. Este último elemento tampoco está ausente, como veremos, en el área de ASEAN.

3. En las dos regiones, los esfuerzos de cooperación se orientan, entre otros objetivos, a contrarrestar lo que se percibe como factores de posible declinación de los respectivos roles internacionales. Después de una década de crisis económica y enfrentando serios obstáculos en las tareas de reforma económica, los gobiernos latinoame-

⁶ Los orígenes de estas iniciativas en la década de los 60 y 70 están trazados por James W. Morley en *Japan and the Pacific Community*, Joint Centre on Modern East Asia Working Paper 9, Universidad de Toronto, Canadá, 1982, pp. 2-14.

ricanos se encuentran en un pie débil frente a los grandes centros político-económicos. La ya de por sí muy limitada capacidad de América Latina para definir tanto la agenda como los canales institucionales de sus relaciones con los EE.UU., se ha visto significativamente deteriorada. Actualmente, América Latina se limita a reaccionar frente a la iniciativa estadounidense de crear una zona hemisférica de libre comercio, mientras en las relaciones con Europa persiste la brecha entre la retórica de apoyo político a las democracias latinoamericanas y la evolución poco alentadora de las relaciones económicas interregionales.

En ASEAN, los gobiernos temen que las consecuencias políticas del término de la Guerra Fría en la región signifique una disminución de su interés estratégico para las grandes potencias. En el pasado reciente, los países de ASEAN disfrutaron de las ventajas de ser piezas claves en la política estadounidense de contención de la URSS y del carácter abierto del Este asiático, espacio en el cual ninguna potencia estaba en condiciones de imponer su hegemonía. El fin de la Guerra Fría alteró radicalmente estos parámetros. Los lineamientos del informe estratégico preparado por el Pentágono para el Congreso en 1990, revelan las nuevas tendencias. El informe del Pentágono contiene un programa gradual de retiro y desplazamiento de sus fuerzas estratégicas en la zona, pero cuyo objetivo también es preservar la capacidad de disuasión de los EE.UU. en la zona. En la fase I (1991-1992) las tropas norteamericanas en la región se reducirían en un 12%. Hay ciertos signos de que para la Fase II, los norteamericanos estarían evaluando la factibilidad de apoyar la creación de foros regionales que permitan controlar a China y Japón, tal como la OTAN y la CE permiten controlar a los alemanes.⁷

4. ASEAN y América Latina comparten el interés en un sistema comercial y financiero global abierto. Este interés ha sido una constante entre las elites dominantes en Singapur y posteriormente en Tailandia y Malasia, y deriva directamente de la opción adoptada en favor de una estrategia de desarrollo basada en las exportaciones. Preciso es destacar, sin embargo que los modelos de desarrollo imperantes en el Este asiático se han basado en gran medida en la protección del mercado interno, junto al carácter recíprocamente competitivo que tienen muchas exportaciones de ASEAN, ésta ha sido una razón por la cual el grado de integración de las economías de ASEAN es bajo. En América Latina, en sus trazos generales esta visión del desarrollo basado en el crecimiento de las exportaciones

⁷ *Far Eastern Economic Review*, 24 de octubre de 1991, p. 26.

se extendió como correlato, primero, de la solución al problema de la deuda externa impuesta por el FMI, el Banco Mundial y las autoridades financieras estadounidenses, y como consecuencia, posteriormente, de la adopción de nuevas políticas comerciales y financieras. El hecho es que hoy en día existe una gran coincidencia entre ambas regiones en la necesidad de mantener y profundizar la apertura de los mercados desarrollados.⁸

En el futuro, sin embargo, en la medida que prevalezcan las tendencias proteccionistas y que se estructuren grandes bloques económicos regionales, ASEAN podría gravitar hacia un bloque del Este asiático conducido por Japón, mientras América Latina gravitaría hacia un bloque americano conducido por los Estados Unidos y estructurado a partir de la Zona de Libre Comercio de Norteamérica —NAFTA—. En el caso de los países del Sudeste asiático es de vital importancia que no se estructuren núcleos cerrados en torno a cada uno de estos polos, por cuanto sus relaciones comerciales con Estados Unidos y la CE siguen siendo determinantes para el crecimiento de sus economías.

En un escenario de regionalización de bloques en alguna medida adversarios, ASEAN enfrentaría crecientes problemas en sus vinculaciones comerciales con Europa y Norteamérica, mientras América Latina tendría dificultades parecidas con Europa y Japón. Ambas regiones tienen interés en evitar este tipo de escenarios de confrontación económica.

5. El desarrollo dinámico de relaciones políticas y económicas de ASEAN y América Latina con los grandes centros internacionales, supone un progreso considerable en los niveles de cooperación y concertación al interior de estos regímenes, por cuanto sólo un grado significativo de esfuerzos mancomunados puede ayudar a superar la falta de gravitación individual de los respectivos estados.

5.1. En lo que concierne a ASEAN, cabe señalar que la trayectoria de cooperación económica es breve, poco específica y de perfil político bajo. A lo largo de los 25 años de existencia de la Asociación fundada en 1967 se han elaborado complejos esquemas de cooperación y secundariamente de liberación del comercio, que han tenido un impacto marginal en la realidad. En términos generales dichos mecanismos han abarcado desde esquemas de tarifas preferenciales (PTA) hasta esfuerzos conjuntos por integrar las ventajas compara-

⁸ Un ejemplo claro de ello es la posición de ambos bloques en relación a las conversaciones del GATT. En "Cooperación Económica en la Cuenca del Pacífico" destacamos la similitud de los discursos a ambos lados del Pacífico en relación a la Ronda Uruguay, formuladas en el marco de la VIII Conferencia de Cooperación Económica del Pacífico —PECC—, *Cono Sur*, Vol. X, N° 5, 1991, pp. 14-20.

tivas de las regiones limítrofes —*growth triangles*—, pasando por los Proyectos Industriales Conjuntos (AIP), los Acuerdos de Complementación Industrial (AIC) y los Programas de Empresa Conjunta Industrial (AIJV).⁹ La dificultad central de ASEAN para lograr niveles más significativos de cooperación deriva de la naturaleza básicamente competitiva de las relaciones económicas de los países miembros con los países del Norte y del carácter competitivo que tienen sus economías. En consecuencia, el grado de interdependencia económica subregional es bajo en comparación con la importancia de los grandes centros económicos (Japón, Europa y los Estados Unidos).

5.2. Es sabido que durante la trayectoria de ASEAN el comercio intrarregional no ha sido importante. Orientados hacia el resto del mundo en lo económico, los países de ASEAN no habían puesto énfasis en la liberación del comercio recíproco. Sólo en los últimos años, enfrentando presiones proteccionistas y reevaluando las perspectivas de complementación de las economías emergentes, los países de ASEAN han cambiado sus criterios. En la AEM de Kuala Lumpur (octubre de 1991), los ministros del área económica de ASEAN acordaron el establecimiento de AFTA (ASEAN Free Trade Area) en un plazo de 15 años. El esquema se mantiene flexible mediante la fórmula denominada "6 menos X", o sea, si uno o más miembros estiman que no pueden seguir al resto en una serie de desgravaciones arancelarias, el proceso continúa sin los países autoexcluidos. Aunque AFTA no haría de ASEAN una unidad económica en la medida que seguiría predominando el comercio intrarregional sobre el intercambio en ASEAN, es probable que la cuarta cumbre de ASEAN (Singapur, 27-28 de enero de 1992) haya abierto una nueva era de cooperación subregional al ratificar y profundizar el esquema de AFTA. Los gobernantes reunidos en Singapur presidieron la suscripción de un Acuerdo Marco para el Fortalecimiento de la Cooperación Económica en ASEAN y un esquema de Aranceles Efectivos Preferenciales (CEPT). El Acuerdo Marco contempla el establecimiento de una zona de libre comercio en ASEAN por medio de etapas que deberán culminar a comienzos del año 2008. CEPT será el mecanismo de reducción arancelaria de AFTA. Inicialmente, CEPT contemplaba sólo productos manufacturados y agroindustriales

⁹ Sopiee Noordin, et al., *ASEAN at the Crossroads: Obstacles, Options and Opportunities in Economic Cooperation*, Kuala Lumpur, ISIS, 1987; Seiji Naya y Michael Plummer, "ASEAN Economic Cooperation in the New International Economic Environment", *ASEAN Economic Bulletin*, Vol. 7, N° 3, marzo 1991, ISEAS, pp. 261-276 y Chng Meng Kng, *ASEAN Economic Bulletin*, Singapur, Vol. 6, N° 3, marzo de 1990, pp. 268-281. Para un resumen de los programas y mecanismos, ver Hans C. Rieger, *ASEAN Economic Cooperation Handbook*, Singapur, ISEAS, 1991.

y contemplaba la desgravación prioritaria de tres categorías de productos (cementos, fertilizantes y pulpa). Los contactos en la cumbre de Singapur permitieron agregar al esquema CEPT los bienes de capital, así como 12 categorías de productos prioritarios. Además, los mandatarios de ASEAN, modificando el proyecto de acuerdo preparado por las burocracias nacionales, elevaron la supervisión del proceso CEPT a nivel ministerial. Aunque todavía es prematuro un juicio sobre el progreso hacia la meta de AFTA (faltan detalles básicos como las listas de exclusión, y no se conoce la reacción de los sectores privados), parecen finalmente perfilarse perspectivas concretas para la cooperación económica en ASEAN.¹⁰

5.3. Sin perjuicio de estas falencias, puede también afirmarse que las trayectorias económicas exitosas de países miembros de ASEAN, especialmente Singapur, Malasia y Tailandia, fortalecen la posición de la Asociación para impulsar iniciativas comunes de contenido económico frente a otras áreas del mundo, donde ASEAN se percibe como una agrupación de Países en Desarrollo —PED— dinámicos, que ofrecen perspectivas interesantes para el desarrollo de las relaciones comerciales y financieras. Incluso en la lógica de los bloques económicos, tiene sentido invertir en los países de ASEAN en la perspectiva de tener acceso al mercado del Este asiático. Sólo modifican parcialmente esta percepción los casos de Filipinas —nación que proyecta una imagen de crisis permanente— e Indonesia —que da señales de modernización y apertura atrasadas en relación con sus socios de ASEAN.

5.4. La agenda económica externa de ASEAN contiene puntos políticamente sensibles, que se refieren tanto al desarrollo y naturaleza de los mecanismos de vinculación (ver sección II), como al contenido de las relaciones económicas y su relación con temas políticos como los derechos humanos y la preservación del equilibrio del medio ambiente (ver sección III).

5.5. En América Latina, los fracasos económicos de la década del 80 produjeron una situación de retroceso y estancamiento que se manifestó en la percepción generalizada de la “década perdida”.¹¹ Solamente escaparon de esta percepción negativa Chile, y en alguna medida México y Bolivia. En el caso chileno, desde la segunda mitad de la década del 80 el país alcanzó altas cifras de crecimiento luego del devastador impacto de la recesión del 82/83. El eje del

¹⁰ *Far Eastern Economic Review*, 24 de octubre de 1991, pp. 64-65, sobre Kuala Lumpur. Sobre la cumbre de Singapur, *The Straits Times*, 27, 28, 29 y 30 de enero de 1992.

¹¹ CEPAL, *Transformación Productiva con Equidad*. CEPAL, Santiago, 1990, p. 21.

modelo impuesto fue la promoción de las exportaciones, la reducción del gasto público y la privatización de la economía. La combinación de recuperación económica y autoritarismo político, sin embargo, afectó negativamente la gravitación externa de ese país.

Actualmente, el progreso, todavía modesto, de los procesos democráticos latinoamericanos y la voluntad política prevaleciente en México, Argentina y Venezuela en orden a implementar profundas reformas económicas, comienza a cambiar las percepciones generalmente negativas acerca de la región y, por ende, a recuperar perspectivas razonables de cooperación regional con el resto del mundo. En el caso de México, y quizás también de Chile, la posibilidad de acceder a la firma de un acuerdo de libre comercio con los EE.UU. le confiere al país una atractivo indudable para la inversión asiática.¹²

5.6. Al interior de la región, el interés en desarrollar esquemas de integración, que había decaído fuertemente en el contexto de la crisis de los años 80, muestra signos de revitalización bajo la forma de nuevos acuerdos subregionales (MERCOSUR), de recuperación de acuerdos anteriores (Grupo Andino), o de liberalización bilateral del comercio. Está por verse la relación que se establecerá entre esta variada gama de acuerdos intrarregionales y la instauración de una eventual área de libre comercio con los Estados Unidos. En cualquier caso, la capacidad de cooperación para enfrentar las relaciones con el resto del mundo no depende sólo del desarrollo de la integración, sino ante todo de la concertación de posiciones regionales, especialmente a través del Grupo de Río, que aparece como la instancia más destacada de articulación de políticas conjuntas de América Latina.

II. Los Mecanismos de Vinculación Externa

1. Un factor común a ASEAN y América Latina en lo que se refiere a los mecanismos de vinculación externa es el carácter esencialmente instrumental de los mecanismos regionales de integración (cuando existen), de coordinación y cooperación política.

Los gobiernos favorecen la creación y desarrollo de mecanismos, o se oponen a ellos, en la perspectiva de sus percepciones acerca de sus intereses de política exterior. Las preguntas centrales son: ¿cómo afecta un mecanismo a un determinado interés? y ¿cuáles son las posibilidades de influencia nacional en su gestación y funcionamiento? En otras palabras, lo *regional* se desarrolla en un pla-

¹² Ver "Enter the Latin Dragon", *Far Eastern Economic Review*, 11 de julio de 1991, pp. 42-46.

no subordinado a lo nacional tanto en ASEAN como en América Latina. En el caso de ASEAN, los especialistas señalan que consideraciones sobre la fragilidad de la cohesión interna fueron determinantes en la construcción de un esquema vago y consensual de cooperación intrarregional. Así, para Singapur, la posibilidad de mantener un diálogo simultáneo con Indonesia y Malasia en pie de igualdad, es vital para integrar a la minorías de origen malayo a la nación. Las elites gobernantes, y en particular el líder Lee Kwan Yew, siempre han estado preocupadas hasta la obsesión por la seguridad de la nación,¹³ la que es vista como un enclave chino rodeado por un mundo malayo potencialmente hostil. En este contexto, ASEAN permite controlar a Indonesia y Malasia.

ASEAN

2.1. ASEAN no ha alcanzado la fortaleza institucional necesaria para relacionarse como tal con el resto del mundo, tanto con otros esquemas multilaterales como con las grandes potencias. Confrontados los gobiernos de la región a las iniciativas estadounidenses por conformar esquemas multilaterales en el Pacífico, la razón institucional ha sido siempre esgrimida por los partidarios de ASEAN para demostrar que las condiciones no están maduras para la formalización de un foro transpacífico.¹⁴ En consecuencia, toda iniciativa asiática por reformar los canales de diálogo en la Cuenca del Pacífico van en la dirección de reforzar el reconocimiento de ASEAN y sus estructuras de interlocución. En el vértice de este esquema configurado en torno a la Asociación están las rondas de negociaciones con los *dialogue partners* al concluir las reuniones ministeriales anuales (AMM), originalmente conocidos como los encuentros de los seis —los países de ASEAN— más cinco —Estados Unidos, Australia, Japón, la Comunidad Europea y Corea— y cuya primera reunión se llevó a cabo en julio de 1984. Los gobiernos de la región pretenden que en el marco de estas conversaciones se resuelvan los diferendos con los países desarrollados. En las palabras de uno de

¹³ Como reconoce un ex embajador de Indonesia en Singapur, tras las formalidades protocolares persiste en Singapur la imagen de Indonesia como un 'Big Brother'. Se recuerda la 'confrontación' de Indonesia con Kuala Lumpur, y se considera que "one has to be constantly on guard against Indonesia". Rais Abin, "Developments in Singapore - Indonesia Bilateral Relations: Politics", en Lau Teik Soon y Bilveer Singh, eds., *Singapore Indonesia Relations: Problems and Prospects*, Singapur, Institute of International Affairs, 1991, p. 36.

¹⁴ Ver por ejemplo el artículo de Jusuf Wanandi. "Asean and the Pacific Basin Economic Cooperation". en H. Matsumoto y N. Sopheo *Into the Pacific Era: Southeast Asia and its Place in the Pacific*, Kuala Lumpur, APIC-ISIS, 1984, p. 28.

los mayores especialistas del área, el académico indonesio Jusuf Wanandi, "Many do not as yet recognise that this ['six plus five' meetings] can be the form of the Pacific co-operation most feasible for the rest of the 20th Century".¹⁵

A pesar de una fuerte corriente en favor de la consolidación de ASEAN y su proyección en las relaciones extrarregionales, hasta la reunión cumbre de ASEAN en Singapur (enero de 1992), el desarrollo institucional de ASEAN se mantiene estrictamente limitado por la voluntad de los países miembros de mantener el centro de gravedad de los procesos de toma de decisiones colectivos en las burocracias de los estados miembros. De acuerdo a dos especialistas alemanes en ASEAN, "Over the years, it seems that each newly identified potential for a joint endeavor was endowed with an inter-governmental forum, which, in turn, was further subdivided by activity and again supervised by a lower echelon of officialdom".¹⁶ En consecuencia, se ha gestado una organización descentralizada y compleja, que actúa en varios niveles del proceso de toma de decisiones. Aun cuando los órganos superiores de la Asociación debiesen ser las periódicas reuniones presidenciales y ministeriales, la esencia del proceso de ASEAN tiene lugar en los comités controlados por los funcionarios de las burocracias nacionales. Ilustrativo de esta reticencia hacia la conformación de un núcleo relativamente autónomo al interior de ASEAN, es el largo y modesto proceso seguido en la conformación de un ente coordinador central, el Secretariado de ASEAN, cuya sede está localizada en Jakarta. El reciente informe preparado por cinco especialistas sobre el itinerario deseable de las reformas institucionales de ASEAN, y en particular el Secretariado, destaca en su diagnóstico del problema organizativo que ASEAN, como tal, sólo registra la voluntad política de los países miembros.¹⁷

Algunos especialistas como los académicos Indorf y Mayerchak opinan que "the development in ASEAN is handicapped by a three dimensional dilemma. One aspect that lacks unanimity questions whether intraorganizational progress should be achieved through joint regional projects or through ASEAN external diplomatic activi-

¹⁵ J. Wanandi, op. cit., p. 25.

¹⁶ H. Indorf y P. Mayerchak, *Linkage or Bondage: US Economic Relations with the ASEAN Región*, Nueva York, Greenwood Press, 1989, p. 96.

¹⁷ El estudio sobre la reforma del Secretariado de ASEAN fue encargado a un grupo de 5 personalidades encabezadas por el ex canciller malasio, Chazali. El informe ha circulado en forma restringida bajo el título: *Strengthening The Structure and Mechanism of ASEAN, with Special Reference to the ASEAN Secretariat*, informe preparado por el comité directivo a cargo de Tan Sri Ghazali Shafie, s.l., Kuala Lumpur, 1991.

ty. Another complication is that ASEAN's interests remain divided along national and regional lines, the latter getting preference only when it coincides with the former. Third, there is an intense struggle among ASEAN governments between proponents for a decentralized organization with executive duties and advocates of an incremental centralization, possibly leading to a common market by the year 2000."¹⁸

En general, puede afirmarse que ASEAN tiene serios problemas dadas las características institucionales de la Asociación: los altos niveles de inoperancia de la Asociación derivados de una maquinaria excesivamente descentralizada; la lentitud y modestia del enfoque de cooperación fundado en el principio del "mínimo común denominador"; la inercia asociada al principio del consenso; la dificultad de predecir el curso de intentos exploratorios de construcción de consensos regionales; y el peso de las rivalidades y ambigüedades en las atribuciones de sus órganos superiores (AMM y AEM). La Asociación es compleja y altamente institucionalizada en el sentido que existe una intrincada red institucional de comités de ASEAN, pero éstos tienen como funciones centrales dar tiempo a la formación gradual e incremental de consensos regionales, y por tanto su utilidad frecuentemente radica en su carácter de "hoyos negros" o "pantanos burocráticos", donde desaparecen las iniciativas que por diversas razones no cuentan con el respaldo decidido de toda la elite regional.¹⁹

2.2. EAEG versus APEC

Los países de ASEAN siempre han estado sometidos a la simultánea influencia de fuerzas centrífugas y fuerzas centrípetas en el campo de sus relaciones con los socios más importantes de Asia Pacífico. En el pasado reciente, el proceso que condujo a la creación de la conferencia de Cooperación Económica de Asia Pacífico —APEC— en noviembre de 1989²⁰ y la propuesta malasia de formar la Agrupación Económica del Este Asiático —EAEG— casi dos años más tarde, ejemplifican fielmente la operación de ambas

¹⁸ H. Indorf y P. Mayerchak, op. cit., pp. 91-92.

¹⁹ Ver Hans H. Indorf, *Impediments to Regionalism in Southeast Asia, Bilateral Constraints Among ASEAN Member States*, Singapur, AERO-ISEAS, 1984; Harold Crouche, *Domestic Political Structures and Regional Economic Cooperation*, Singapur, ASEAN Political Studies, ISEAS, 1984; y Karl D. Jackson, et al., eds., *ASEAN in Regional and Global Context Berkeley*, Institute of East Asian Studies, University of California, 1986.

²⁰ En la actualidad son 12 los miembros de APEC: EE.UU., Canadá, Japón, Corea del Sur, Australia, Nueva Zelanda y los seis países integrantes de ASEAN.

fuerzas, así como el impacto de los cambios experimentados por el sistema internacional.

Tradicionalmente, los estados integrantes de ASEAN se han opuesto a la institucionalización de lazos regionales y a la emergencia de organizaciones multilaterales dotadas de competencias que pudieran limitar las respectivas soberanías nacionales. Confrontadas a la tarea de erigir una nación a partir de sociedades multiétnicas, con un pasado reciente plagado de enfrentamientos territoriales y una nutrida agenda de contenciosos límites aún sin resolver, los gobiernos de ASEAN han preferido establecer una asociación informal capaz de estructurar un proceso gradual de construcción de consensos, privilegiando la articulación de un sistema regional a partir del diálogo regular con sus principales socios comerciales con ocasión de los PMC que anualmente sostiene con sus interlocutores.²¹

Japón y Australia, por razones estratégicas diferentes, han sido los principales promotores de amplios esquemas de cooperación funcionales a la institucionalización de los lazos multilaterales en el Este asiático y la Cuenca del Pacífico. La primera propuesta para la creación de una organización Pan Pacífica, fue formulada precisamente por un empresario y político japonés, Morinosuke Kajima, en 1960 ante la Cámara Baja nipona. Cinco años más tarde, en 1965, los profesores Kojima e Hiroshi propusieron la creación de una Área de Libre Comercio del Pacífico —PAFTA— siguiendo el modelo europeo. Esta iniciativa adquirió cierto peso diplomático cuando fue apoyada por el Primer Ministro japonés Takeo Miki en 1967, año en que Tailandia, Malasia, Singapur, Indonesia y Filipinas fundaron ASEAN. Japón abandona posteriormente su liderazgo en la promoción de una organización para el Pacífico, para sólo retomar la iniciativa en 1980, cuando el Primer Ministro Ohira lanza la *Iniciativa de la Cuenca del Pacífico*. Esta nueva propuesta sugiere la adopción de un enfoque gradualista e informal para la construcción de esquemas institucionales regionales y contribuirá a lo que se habrá

²¹ Considérese, por ejemplo la observación que encabeza el informe preparado por la Comisión Ghazali: "In the round, there can be no doubt that the Association of Southeast Asian Nations has been one of the most successful examples of constructive regionalism in postwar world history. Its experience emphasises the importance of concentrating on substance rather than form, on Process rather than on formal structures", Tan Sri Ghazali Shafie, op. cit., prefacio. Significativamente, la sección de *Asia Pacific Economic Cooperation: The Challenge Ahead*, escrita por Jusuf Wanandi se intitula: "Ideas About Substance", ver Richard L. Grant et al., *Asia Pacific Economic Cooperation, The Center for Strategic and International Studies*, Washington D.C., Significant Issues Series, Vol. XII, N° 4, pp. 48-62.

de conocer como el *proceso de Canberra* y que finalmente llevará a la creación de PECC en 1980. En 1988, Japón sería nuevamente uno de los principales propulsores de la instauración de un foro del Pacífico para la cooperación cultural y económica, mediante la *Iniciativa del Pacífico* del Primer Ministro Yasuhiro Nakasone.

Los australianos, por su parte, habrían de promover en 1979 la creación de OPTAD —Organización del Pacífico para el Libre Comercio y el Desarrollo— basados en la idea concebida por dos académicos, Drysdale y Patrick. El esquema concebido por ambos académicos seguía el modelo de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo —OECD—, proponiendo la formalización de consultas intergubernamentales para la discusión de los problemas regionales relativos al comercio, la inversión y la ayuda externa. Diez años después, surgió la propuesta formulada en enero de 1989 por el Primer Ministro australiano Bob Hawke en Seúl, en orden a establecer un esquema de cooperación en la Cuenca del Pacífico basado en lazos intergubernamentales formales. La iniciativa australiana llamaba a establecer los mecanismos que permitiesen el análisis conjunto de temas económicos y sociales con el fin de que fuesen considerados en las formulaciones de las políticas de desarrollo de los gobiernos respectivos. La iniciativa del PM Hawke habría de iniciar el proceso que culminaría en noviembre del mismo año en la creación de APEC.

Ambos países, Japón y Australia, han propuesto, entonces, en forma persistente la creación de un organismo gubernamental multilateral similar a la OECD que permita, mediante la coordinación intergubernamental, contrarrestar la formación de los bloques comerciales. Los sucesivos gobiernos liberales nipones han visto en la cooperación regional multilateral una vía que permitiría atenuar la capacidad de negociación de potencias subregionales emergentes (Corea del Sur, Taiwán, Singapur, Hong Kong y Malasia), reforzar su capacidad de negociación ante su socio norteamericano, pulir los puntos de fricción con éste, e institucionalizar el compromiso de los EE.UU. en la región. La cooperación regional multilateral resulta a su vez funcional al perfil bajo de la diplomacia japonesa. Australia, por su parte, percibida por los demás gobernantes del Este asiático como un *outsider* y huérfana de la *Commonwealth* británica, ha procurado estrechar los lazos comerciales y financieros con los países asiáticos, "occidentalizar" el régimen multilateral transpacífico e insertar al país como un interlocutor válido e interesado en el desarrollo de la región.

Lo que ha sido denominado como el nuevo orden económico mundial, cuya principal característica sería la emergencia de los bloques comerciales, ha provocado una redefinición de los esquemas

institucionales que regulan la cooperación económica en Asia Pacífico,²² abonando un terreno más fértil para las propuestas japonesas y australianas. La probable creación de NAFTA, la implementación del mercado único europeo (Europa 92), y el espectro del fracaso de la Ronda Uruguay, han atenuado la reticencia de ciertos países de ASEAN a institucionalizar foros gubernamentales de cooperación regional. El período crítico para ASEAN fue el año 1989.²³ Los cambios en la configuración del sistema económico internacional, en especial su emergente tripolaridad, provocaron tensiones al interior de la Asociación. Algunos países como Singapur, plantearon la necesidad de institucionalizar a nivel gubernamental lazos de cooperación y foros de consulta con los EE.UU. y Japón, temerosos de que los EE.UU. se convirtiesen en un país aún más 'eurocentrista'.²⁴ Esta lectura de los hechos destacaba que una mayor cohesión de ASEAN permitiría un nivel satisfactorio de interlocución en este foro transpacífico y reforzaría la capacidad de la región como un todo para impulsar la profundización del sistema del GATT. Otros países se mostraron reacios a tal iniciativa. En definitiva, hay una tensión subyacente entre ASEAN y APEC,²⁵ y ésta se ve claramente reflejada en el comunicado conjunto luego de la vigesimotercera AMM: "APEC should continue to be a loose, exploratory and informal consultative process, APEC process should not dilute ASEAN's identity and it should not be directed towards the establishment of an economic trading bloc, as this would be contrary to ASEAN's support for the establishment of a more fair and freer multilateral trading system. In pursuing this goal, ASEAN should take a pragmatic and gradual approach". La reciente "Cumbre ASEAN" de Sin-

²² Así, tres destacados académicos singapurenses señalaron recientemente que: "over and above these fundamental ingredients (pragmatic approach, sensible approach regarding the operational modalities, and the extensive consultations undertaken by Australia) is the confluence of new trends and developments in the regional and global economies which made it increasingly imperative for the establishment of a more formal intergovernmental arrangements for consultation and cooperation on economic issues", en Tan Kong Yam, Toh Mun Heng y Linda Low, *ASEAN and the Pacific Economic Cooperation*, trabajo presentado en el simposio regional sobre ASEAN y el Pacífico, Institute of South East Asian Studies —ISEAS—, 2-3 de septiembre de 1991, Singapur, p. 29.

²³ Entrevistas.

²⁴ Por ejemplo, tómesese en cuenta lo expresado por Amos Jordan y Richard Grant: "In short, in the view of many Asians, one of the major reasons for APEC's existence is to anchor the United States in the Western Pacific and to focus its economic strength on promoting Asia Pacific cooperation", en Richard Grant et al., op. cit., p. 7.

²⁵ Ver la Declaración de Prensa de la AEM (Bali, oct. 29-30, 1990), ptos. 19 y 23.

gapur, sin embargo, reconoció el aporte de APEC a la cooperación económica en el área del Pacífico.²⁶

EAEG, iniciativa del Dr. Mahathir lanzada con ocasión de la visita del premier chino en diciembre de 1990, fue una respuesta directa a la paralización de las negociaciones en Bruselas correspondientes a la Ronda Uruguay del GATT. Aunque hay indicios de que en sus rasgos generales la propuesta habría sido elaborada por el círculo de colaboradores íntimos del Primer Ministro,²⁷ su lanzamiento en diciembre de 1990 resultó ser precipitado y confuso, sorprende incluso a los aliados de Malasia en ASEAN.

Tal como fue presentado el concepto, no quedaba claro si la propuesta consistía en la creación de un bloque comercial o de una alianza política y económica del Este de Asia para hacer frente a los grandes bloques económicos (NAFTA y la CE) enfrentados en foros como el GATT, a pesar de las aclaraciones malasias en orden a que EAEG no era conceptualizado como un bloque comercial sino como una alianza económica de nivel menor, un grupo de presión o un "megáfono para magnificar", en una primera instancia, la voz del grupo en la Ronda Uruguay.²⁸ En una segunda etapa, sin embargo, la iniciativa visualizaba la formalización de los lazos económicos y comerciales que habrían de incrementar el comercio y la inversión en el Este asiático.²⁹ La propia defensa del concepto por parte del PM Mahathir en Bali, el 4 de marzo de 1991, alimenta dichas ambigüedades:

"It is paradoxical that even as the centrally planned Eastern bloc economies espouse the free market system as a solution to their economic problems, the erstwhile free traders of the West are opting for a controlled international marketing system. But the fact is that with the formation of the European Union and the American free trading zone, that is what is happening. [...] We in East Asia must not form a trading block of our own. But we know that alone and singly we cannot stop the slide towards controlled and regulated interna-

²⁶ "Twenty-Third ASEAN Ministerial Meeting: Excerpts from the Joint Communique, Jakarta, 24-25 July 1990", Excerpts from the Joint Communique. Jakarta, 24-25 July 1990". *ASEAN Economic Bulletin*, Vol. 7, NO 1, p. 133; *The Straits Times*, 29 de enero, 1992.

²⁷ El artículo más interesante, dada su influencia en los círculos cercanos al Primer Ministro Mahathir, es la del Director del Institute of Strategic and international Studies —ISIS—, Dr. Nordin Sopiee, "Genesis of the EAEG concept", *New Straits Times*, 19 de agosto de 1991.

²⁸ *New Straits Times*, 19 de enero de 1991.

²⁹ Cualquier esquema formal tendría que estar, sin embargo, basado en los principios del GATT, en particular el artículo XXIV, no crear barreras innecesarias para las importaciones desde terceros países, no alterar artificialmente los flujos de comercio y debería promover el comercio y la inversión. Ver Tan Kong Yam, et al., op. cit., 1991, p. 35.

tional commerce; which in fact is no different from the command economies of the Socialist Soviets, only the scale is international; which is obviously going to replace free trade if the EC and the American Union are allowed to rewrite the rules. [...] A free trade arrangement between us is impossible at this point in time. There is too much disparity in our development. [...] But a formal grouping intended to facilitate consultation and consensus prior to negotiating with Europe or America or in multilateral fora such as the GATT is not too far-fetched an idea. It is also not against the GATT principle, nor will it run contrary to membership in such organisations as the APEC, in which the United States and Canada are members while having an economic union with each other".³⁰

En un principio, la iniciativa de la EAEG fue apoyada tíbiamente por el Primer Ministro singapurense Goh Chok Tong,³¹ suscitando dudas en los restantes integrantes de ASEAN, así como recelos por esta iniciativa malasia no consultada con el resto de sus socios en la Asociación. Los singapurenses percibían que la iniciativa podía no ser funcional a su política de libre comercio y de no alineamiento con los bloques económicos.³² Por razones de sensibilidad política, las autoridades de Singapur finalmente apoyaron el concepto bajo tres condiciones explícitas: EAEG no debiera comprometer ni diluir los principios del GATT, ni la solidaridad de ASEAN. Finalmente, no debiera afectar la iniciativa de APEC.³³ Tailandia expresó sus preferencias por iniciativas que reforzaran la cooperación al interior de ASEAN e Indonesia también se mostró más bien poco receptiva al concepto de EAEG. De hecho, en la 'Cumbre' ASEAN de Singapur, el Presidente Suharto logró hacer prevalecer su criterio opuesto a la iniciativa malasia, que se relegó al 'pantano burocrático' de ASEAN mediante la decisión de requerir 'mayores estudios' por parte de 'altos funcionarios' de los países miembros. Los malasios, sin embargo, insisten en su propuesta y niegan que en Singapur se haya pospuesto el apoyo a la idea.

Variando parcialmente el ángulo de análisis, podríamos quizás afirmar que el principal defecto de la propuesta del PM Mahathir es que no establecía con claridad y realismo el rol que se esperaba podrían desempeñar Japón y China. Japón reaccionó con ambigüe-

³⁰ Discurso del Primer Ministro de Malasia Su Excelencia Dato Seri Dr. Mahathir Bin Mohamad, *From Confrontation to Cooperation: ASEAN's Agenda for a Productive Peace*, en la conferencia internacional sobre "Los Países de ASEAN y la Economía Mundial: El Desafío del Cambio", Bali, Indonesia, 4 de marzo de 1991, pp. 11-12.

³¹ *The Straits Times*, 3 de enero de 1991.

³² *The Straits Times*, 3 de enero de 1991.

³³ Con el tiempo, en los hechos Singapur se convirtió en el más decidido promotor de la iniciativa malasia. El ex Primer Ministro, Lee Kuan Yew, apoyó la iniciativa cuando defendió la complementariedad de EAEG con APEC y su utilidad para ASEAN ante el Secretario de Estado norteamericano y la Representante de Comercio, Carla Hills. *Business Times*, 24 de enero de 1991.

dad ante la iniciativa, reflejo de las dificultades que esta iniciativa presupone para sus relaciones con los EE.UU., pero reflejo también de la utilidad del espectro de EAEG para sus negociaciones en el marco de la Ronda Uruguay. Algunos funcionarios japoneses reaccionaron en contra, argumentando que la idea de EAEG era contraria a la filosofía de APEC,³⁴ pero por otra parte, es indudable que dada la magnitud de la inversión japonesa en la región del Este asiático, este país no podría darse el lujo de permanecer fuera de una eventual organización de esta región.³⁵ Las agrupaciones privadas japonesas respondieron, en consecuencia, favorablemente ante EAEG.³⁶ Simétricamente, no hay lugar a dudas de que EAEG no tiene futuro sin el apoyo decidido de las autoridades niponas.

Como era de esperarse, la iniciativa de EAEG se encontró con la firme oposición de los EE.UU. y el manifiesto apoyo de Washington al esquema de APEC como foro multilateral de contacto y de consulta, posición que reafirmó el Vice Presidente de los Estados Unidos con ocasión de la VIII Conferencia PECC, realizada en Singapur, en mayo de 1991. En su discurso, el vicepresidente Quayle expresó el apoyo de los Estados Unidos a APEC y su preocupación ante la iniciativa de la EAEG. Estados Unidos manifestó su intención de ejercer un rol de liderazgo en la reconstrucción del sistema global y expresó su preocupación ante iniciativas excluyentes que puedan restringir un ámbito de relaciones en que los EE.UU. perciben que han desempeñado un rol primordial.³⁷

Como consecuencia de todos estos factores, la última AEM —reunión anual de ministros de Economía y Finanzas—, realizada en Kuala Lumpur, apoyó una formulación intermedia o transaccional: EAEG se constituiría solamente como un 'caucus' (grupo de diálogo y de consulta), mientras que la participación en APEC se abriría a países de ASEAN más otros que figuraban en el esquema primitivo de EAEG (Taiwán, Corea del Sur, China y Hong Kong).³⁸ En definitiva, la proposición de EAEC significa una estructura informal en el seno de APEC. Las desavenencias respecto de la iniciativa malasia generaron un grado inusual de antagonismo entre las delegaciones nacionales. Singapur y Tailandia expresaron su apoyo con reservas a EAEG, pero Indonesia mantuvo sus aprensiones, aliada con Fili-

³⁴ *Business Times*, 28 de enero de 1991.

³⁵ Tan Kong Yam, et al., op. cit., 1991, p. 38.

³⁶ *The International Times*, 5 de marzo de 1991.

³⁷ "United States Vice-President Dan Quayle's Address to the Eighth Pacific Economic Cooperation Conference", *ASEAN Economic Bulletin*, Vol. 8 No 1, julio de 1991, pp. 104-106.

³⁸ *Far Eastern Economic Review*, 24 de octubre de 1991, p.

pinas. El Secretario de Estado James Baker en Seúl (noviembre de 1991) rechazó esta última fórmula y ejerció presiones sobre coreanos y japoneses para que no se uniesen a un hipotético grupo del Este asiático.

Si bien es probable que la vaga proposición original del Primer Ministro Mahathir haya abortado de facto, cambios en la conformación del orden económico internacional pueden revivir iniciativas dentro de este espíritu. En su editorial del 25 de julio de 1991, la prestigiosa publicación *Far Eastern Economic Review* señalaba: "EAEG is too large and diverse a region to mimic NAFTA or the EC, but in the event of the breakdown of the GATT system it could be a framework for the re-creating of GATT-type conditions of non discriminatory trade and the lowering of barriers within the EAEG region".³⁹ En el mismo tono, recientemente tres académicos singapurenses señalaban que: "[M]alaysia has clearly perceived the overall trend. The economic linkages among the countries in the EAEG would, through natural forces of the market, create a de facto trading group with significant common shared interests in the next twenty years."⁴⁰

2.3 PECC

La Conferencia de Cooperación Económica del Pacífico —PECC— es un organismo multilateral creado en 1980 que promueve la cooperación y el intercambio económicos en Asia Pacífico, sobre la base de acciones que refuercen la apertura de fronteras económicas nacionales.⁴¹ Como ya señaláramos, PECC surgió a raíz del llamado proceso de Canberra, originado en Australia y Japón, y para lograr comprometer a los países miembros de ASEAN fue imprescindible que PECC se constituyera como foro informal.⁴² En

³⁹ *Far Eastern Economic Review*, 25 de julio de 1991, p. 53.

⁴⁰ Tan Kong Yam et al., op. cit., 1991. p. 40.

⁴¹ En la actualidad son miembros de PECC más de 25 países: en particular, mencionemos a Canadá, EE.UU., México, Chile, Perú, China, Hong Kong, Taiwán, Corea del Sur, Japón, Nueva Zelanda, Australia y las seis naciones pertenecientes a ASEAN.

⁴² Esta fue la principal lección que dejó la anterior iniciativa australiana de crear un organismo regional de consultas —OPTAD—. El llamado proceso de Canberra se llevó a cabo en dos circuitos principales: político y académico. El proceso tuvo su punto de partida en el ámbito político con la iniciativa del PM japonés Ohira de designar un grupo de estudio sobre la cooperación en el Pacífico, presidido por el académico Saburo Okita, y el posterior apoyo del PM australiano Fraser a la celebración de la primera conferencia de cooperación del Pacífico. El sector aca-

consecuencia, es un organismo de naturaleza eminentemente consultiva, destinado a facilitar contactos que permitan incrementar el comercio, la inversión y el desarrollo en la región. PECC es un esquema relativamente informal de cooperación económica cuyas actividades giran en torno a la celebración, cada 18 meses, de conferencias regionales y al trabajo permanente de sus Fuerzas de Tarea y de su "Standing Committee" o Comité Directivo.⁴³

Las conferencias organizadas bajo la égida de PECC son foros de debate de la agenda de la cooperación en la Cuenca del Pacífico, en los que participan delegaciones nacionales triestamentales representando a los sectores público, empresarial y académico. PECC, sin embargo, ha podido darle una carácter algo más permanente a sus trabajos mediante la instauración de las Fuerzas de Tarea. Especialmente activas han sido las Fuerzas de Tarea encargadas del comercio transpacífico, y en general ellas han tenido utilidad como canales de información sobre la evolución de las condiciones que regulan el comercio exterior, el crecimiento económico y las finanzas regionales.

PECC emergió como el mínimo denominador común entre los principales actores regionales en materia de esquemas multilaterales. La racionalidad de PECC se originó, en gran medida, como consecuencia al temor de una retirada estadounidense en la zona luego de los sucesos que culminaron con la invasión de Cambodia por parte de fuerzas militares vietnamitas.⁴⁴ La magnitud de las transformaciones experimentadas en la región y en el mundo, han vuelto algo obsoleto el esquema original de PECC. El centro de gravedad de las consultas ha tendido naturalmente a desplazarse hacia APEC, con ocasión de la reunión de representantes gubernamentales. La

démico fue fundamental en articular un compromiso, a lo largo de una serie de seminarios y conferencias que se desarrollaron entre 1979 y 1980, culminando en el seminario de Canberra en septiembre de 1980. Ver Miles Kahler, "Organizing the Pacific", en Robert Scalapino, et al., *Regional Dynamics: Security, Political and Economic Issues in the Asia-Pacific Region*, Jakarta, Centre for Strategic and International Studies CSIS, 1990, pp. 397-399.

⁴³ Los trabajos que se efectúan bajo la égida de PECC están dirigidos por un Comité Directivo compuesto por representantes de cada una de las naciones miembros. El Comité se reúne al menos dos veces al año para coordinar el trabajo de las Fuerzas de Tarea y preparar la celebración de las conferencias regionales. Las decisiones del Comité Directivo requieren del voto afirmativo de 2/3 de sus miembros.

⁴⁴ Dicho sea al menos de paso, la segunda etapa de ASEAN, que se caracteriza por la realización de la primera Conferencia Cumbre de ASEAN —Bali, 1976— y una mayor coordinación en el terreno diplomático, fue gatillada también por la invasión de Cambodia.

apertura de PECC hacia América Latina (con la incorporación de México, Chile y Perú en la VIII Conferencia, 1991) y la resolución de los problemas derivados de las 'tres Chinas' —Taiwán, República Popular China y Hong Kong— en el seno de APEC, son factores que refuerzan el rol desempeñado por esta última y que reducen la estatura internacional de PECC. En la actualidad, las Fuerzas de Tareas de PECC se están convirtiendo de facto en la antesala de las reuniones ministeriales, elaborando informes y proposiciones que refuerzan las negociaciones intergubernamentales en el seno de APEC. PECC seguirá siendo, sin lugar a dudas, un mecanismo valioso como instancia de comunicación intergubernamental, empresarial y académica, y especialmente como vía de comunicación y de inserción de América Latina en la Cuenca del Pacífico,⁴⁵ pero dispondrá de un peso político limitado.

2.4. El Esquema de los 'Dialogue Partners'

El esquema de los '*dialogue partners*' ha sido un componente central de la diplomacia de ASEAN frente a los países industrializados. Como reseñáramos anteriormente, consiste en reuniones específicas con los interlocutores, luego de las reuniones ministeriales anuales —AMM— en el transcurso de las conferencias post-ministeriales —PMC—. El club de los *dialogue partners* se cerró en 1987 con la incorporación de Corea del Sur, un año después que se formalizaron los lazos formales que se habían establecido con todos los interlocutores que los países de ASEAN sentían que contribuían al bienestar de la subregión: Canadá, Estados Unidos, Japón, Australia, Nueva Zelanda y la CE. Los críticos a este esquema de relacionamiento regional con las potencias afirman que éstas consisten en grandes eventos dirigidos a los medios de comunicación, o en rituales diplomáticos en los cuales ASEAN plantea en forma rutinaria sus quejas y demandas colectivas ante los interlocutores, sin que

⁴⁵ En la última reunión de APEC, los países miembros rechazaron, por el momento, las candidaturas de Chile y México, mientras que Colombia ha presentado su candidatura a PECC. A pesar de los vínculos económicos y de la compatibilidad de las reformas económicas latinoamericanas con el espíritu libremercadista tanto de PECC como de APEC, los países asiáticos temen que su inclusión de naciones latinoamericanas afecte el peso negociador de ASEAN. Además, cabe señalar que en las percepciones de la elite asiática, América Latina no figura en el concepto Asia-Pacífico. Los países latinoamericanos que han disfrutado en el pasado de mayores volúmenes de intercambio económico con los países de la zona son México, Brasil, Panamá, Argentina y Chile. Ver Francisco Orrego Vicuña, "La Cooperación en el Pacífico: Una perspectiva desde América Latina", *Estudios Internacionales*, N° 86, vol. XXII, abril-junio de 1989, p. 133.

en ellas se llegue a lograr ningún resultado concreto.⁴⁶ Quienes defienden el esquema señalan que los resultados en el campo de la cooperación han sido buenos, con cada interlocutor aportando al menos dos millones de dólares en asistencia anual al grupo como un todo, y que el esquema refuerza la confianza de los países de ASEAN en el futuro de la subregión.⁴⁷ Hay que destacar en este aspecto, que este mecanismo constituye un logro de la diplomacia de ASEAN, frente al cual América Latina no puede ofrecer algo equivalente. El grupo se proyecta a través de un comité conjunto de cooperación con cada uno de los interlocutores que se reúne una vez cada 12 ó 18 meses, y ha extendido su radio de influencia al sector privado, apoyando la creación de consejos empresariales con los interlocutores.

En la última conferencia con los '*dialogue partners*', efectuada en julio de 1991 en Kuala Lumpur, la profundidad de las nuevas definiciones que habrá de abordar ASEAN en orden a mantener vigente este mecanismo de articulación de las relaciones exteriores, se manifestó a raíz de las reacciones a la proposición japonesa de ampliar las conversaciones al terreno geoestratégico (ver sección III). Oculto bajo el discurso oficial y los comunicados conjuntos, yace el dilema permanente de ASEAN: convertirse en una institución que efectivamente profundice la cooperación económica al interior de la Asociación, o permanecer como un foro multilateral orientado a la diplomacia colectiva ante los principales actores de la región de Asia Pacífico. En esta última dirección, el esquema de los *dialogue partners* se abrió a la URSS y a la República Popular China, invitándolos a la PMC realizada en Kuala Lumpur. Aunque los líderes asiáticos perciben que ambos países son más bien potenciales recipientes de ayuda y de transferencia tecnológica, se argumenta que su potencial inclusión puede favorecer sus respectivas transiciones hacia la economía de mercado y que se tiene que ponderar el aún considerable peso político y militar de estos países en la región.⁴⁸

3. América Latina

3.1. Los mecanismos interamericanos han sido declarados en crisis en múltiples oportunidades. Sin embargo, no ha sido posible construir consensos para su abandono ni menos para su reemplazo por otros esquemas de cooperación hemisférica. En consecuencia,

⁴⁶ Ver en particular la fuerte crítica de James Clad, op. cit., pp. 215-235.

⁴⁷ Entrevista a Hans Indorf del East-West Centre de Honolulu, *The Straits Times*, 15 de julio de 1991.

⁴⁸ *The Straits Times*, 15 de julio de 1991.

a pesar de la reconocida insuficiencia del sistema interamericano para el diálogo político y la cooperación para el desarrollo, la región sigue utilizando los mecanismos centrados en la OEA, llevando a ellos los nuevos temas de la agenda hemisférica como la cooperación democrática y la lucha contra el narcotráfico.

La sorprendente continuidad de este mecanismo de vinculación externa se puede atribuir a varios factores:

1. Los gobiernos latinoamericanos y en particular los EE.UU. lo consideran una vía internacional adecuada para coordinar las posiciones comunes.

2. Los gobernantes de América Latina y el Caribe lo utilizan como plataforma para sus actividades de *'lobbying'* frente a las autoridades diplomáticas y económicas de los EE.UU., así como un mecanismo funcional a la moderación de las proclividades unilaterales y las tendencias hegemónicas latentes en la política de Washington.

3. El sistema interamericano podría adquirir mayor vitalidad en la década del 90 al no estar sometido, como antes, a los dictados geopolíticos de la Guerra Fría. Esfuerzos diplomáticos recientes como la *Iniciativa para las Américas* del Presidente Bush le podrían dar un nuevo contenido al sistema interamericano.

4. Los gobiernos ya no consideran que el foro de la OEA asegure exclusivamente la influencia de los EE.UU. La presencia de Canadá permite ampliar un tanto los márgenes de maniobra diplomática de las naciones latinoamericanas al interior de esquemas como la OEA y el BID.

- 3.2. Un breve repaso de los restantes esquemas muestra, en primer lugar, que el SELA ha desarrollado una interesante función de coordinación, pero que no ha logrado constituirse en un interlocutor regional frente al resto del mundo, en gran parte debido a la falta de voluntad efectiva para darle el peso necesario, que se traduce, entre otras manifestaciones, en la falta crónica de medios para el funcionamiento de la entidad.

- 3.3. Los diversos acuerdos de integración, por su parte, cumplen funciones limitadas de diálogo interregional, en gran parte por la falta de reconocimiento internacional y porque no tienen la gravitación necesaria por carecer de miembros suficientes y por el desarrollo político precario de estos esquemas, lo que les impide hablar por América Latina. En el pasado reciente, son escasos los esquemas de vinculación interregional. El que ha sido relativamente más exitoso es el del Grupo Andino y la CE, y en el plano de la formación de opinión y de relaciones partidistas interregionales sólo cabría destacar las relaciones entre el Parlamento Latinoamericano y el Parlamento Andino con su contraparte europea.

3.4. Los nuevos mecanismos de concertación de políticas latinoamericanas desarrollados en el contexto de la crisis político-económica de los años 80, constituyen un avance en la cooperación regional para el manejo coordinado de temas centrales en las relaciones con el resto del mundo.⁴⁹ No obstante, el mecanismo central (Grupo de Río) todavía no alcanza un desarrollo suficiente para generar un reconocimiento político externo similar al logrado por ASEAN. En el ámbito de las relaciones con EE.UU. la existencia del sistema interamericano limita significativamente el potencial del Grupo de Río, el cual podría verse limitado a ejercer una función de coordinación previa de posiciones a asumir frente a Washington por parte de América Latina.

De este modo, se confirma nuestra impresión del subdesarrollo relativo de las relaciones institucionales de América Latina con el resto del mundo frente al manejo más exitoso de las relaciones exteriores de ASEAN.

⁴⁹ Ver Alicia Frohmann, *Fuentes Sobre la Turbulencia. La Concertación Política Latinoamericana en la Década de los 80*, Santiago, Flacso, 1990, y Boris Yopo, "La Concertación Política de Trabajo", *Prospel*, 19, julio de 1991, Santiago.