

ASIA-PACÍFICO: ¿HACIA UN NUEVO BALANCE ESTRATÉGICO?

Manuel Mindreau M.

RESUMEN

Asia-Pacífico es una de las regiones de mayor competencia y colaboración en la actual era de posguerra fría. En el último siglo y medio, la región ha experimentado recurrentemente la rivalidad de las superpotencias, intervenciones militares, colonialismo, revoluciones, conflictos entre Estados y guerras civiles. Sin embargo, en décadas recientes, el crecimiento económico acelerado y sostenido ha permitido una notable mejora en el nivel de bienestar y el incremento del poderío militar de numerosos países. Al acercarnos al próximo siglo, la cuestión central es si Asia-Pacífico será capaz de crear una estructura política y de seguridad a la altura de su prosperidad económica. La ausencia de crisis militares graves desde la guerra fronteriza chino-vietnamita de 1979 y el surgimiento de instituciones económicas regionales, sugieren prospectos de éxito. Sin embargo, los signos de estabilidad podrían resultar ser engañosos. Profundas diferencias y potenciales conflictos se vislumbran tras aparentes intereses comunes. En este contexto, la continuidad de la presencia militar de Estados Unidos podría convertirse en un factor de balance geopolítico y estabilidad para la región.

ABSTRACT

Asia-Pacific is one of the world's arenas of major international competition and collaboration in the post-Cold War era. Over the past century and a half, the region has experienced recurrent great power rivalries, military intervention, colonialism, revolutions, and interstate as well as civil conflict. In recent decades, however, rapid and sustained economic growth has enabled the region to achieve unparalleled well-being, while enhancing the military power of numerous states. As the next century approaches, the crucial question is whether states in the Asia-Pacific will be able to create a political and security structure commensurate with their economic success. The absence of serious regional military crisis since the Sino-Vietnamese border war of 1979, and the emergence of region-wide economic institutions suggest such a prospect. However, the signs of stability may be misleading. Beneath a veneer of shared interests loom deeper differences and potential conflicts. Within this context, the continued military preference of the United States could turn into a geopolitical balancing factor for the stability of the entire region.

Mucho se ha hablado del brillante futuro augurado por el espectacular crecimiento económico de la región Asia-Pacífico en las últimas décadas. Sin embargo, que dicho crecimiento se traduzca en un beneficio sostenible para toda la región dependerá no sólo de la liberalización de las prácticas comerciales y de la modernización de las estructuras productivas a ambos lados del océano, sino también del rol político-estratégico que Asia-Pacífico continuará jugando en la era actual de posguerra fría. El presente artículo pretende hacer una revisión general de las implicancias del emergente balance estratégico regional y, en particular, del rol que Estados

Unidos seguiría desempeñando como agente estabilizador.

A pesar de las permanentes amenazas de conflicto en la península de Corea, la tensa situación entre civiles y militares en Cambodia y Birmania, los conflictos sociales en Indonesia, las crisis políticas japonesas y el constante antagonismo entre Beijing y Taiwan, la región en su conjunto parecería estar atravesando por una de sus etapas de mayor paz y estabilidad en el presente siglo. No obstante, persisten factores que crean una serie de incertidumbres, las mismas que alimentan un sentimiento de malestar respecto del futuro de Asia-Pacífico en el nuevo milenio. Hasta hace muy poco, y du-

rante más de cuatro décadas, el enfrentamiento Este-Oeste a nivel global sirvió de marco de referencia para la dinámica regional. Hoy, debido al colapso de este sistema, las potencias regionales (antes relegadas a desempeñar un papel secundario en alianza con alguna de las superpotencias), compiten mucho más abiertamente entre sí, no sólo económica, sino políticamente.

Dentro de este nuevo orden, Moscú se encuentra a años luz de poder ejercer la influencia que solía tener la extinta Unión Soviética, mientras que Estados Unidos parecería no estar dispuesto a asumir el costo de desempeñar el papel de actor hegemónico en un sistema unipolar. Por otro lado, los espectaculares logros en el campo del crecimiento económico han provocado el resurgimiento de viejas rivalidades entre las potencias regionales que tratan de ganar importancia estratégica, precisamente en el afán de salvaguardar su creciente prosperidad. En particular, la insistencia de Beijing con respecto a sus reclamos territoriales en el Mar Meridional de China está provocando cierto grado de ansiedad en la región, sobre todo si tomamos en cuenta el significativo aumento en el poderío naval y aéreo que se viene registrando en el país con mayor población sobre el planeta. Existen temores también de que una desaceleración en la tasa de crecimiento económico chino o un traspíe en la transferencia de poder tras la muerte de Deng Xiaoping, ocurrida en febrero pasado, provoquen una gran inestabilidad política en China continental y, por consiguiente, atenten contra la estabilidad de la región entera. No menos preocupante resulta el prospecto de una Corea del Norte equipada con armas nucleares. La región se muestra particularmente escéptica sobre este tema, pues al sentirse amenazada por varios frentes, la política exterior del régimen de Pyongyang podría tomar cursos impredecibles en años venideros.

Sin embargo, tal vez la cuestión que está generando mayor incertidumbre se refiere a la presencia que Estados Unidos decida mantener en la región. A pesar de las reiteradas declaraciones de la administración demócrata

en Washington con respecto a la continuidad de su política exterior en Asia-Pacífico y del emplazamiento avanzado de fuerzas militares norteamericanas en toda la región, existe la percepción en esa parte del mundo de que el poderío global de Estados Unidos está declinando, al menos en términos relativos. En particular, se espera que la presencia militar norteamericana en Asia-Pacífico disminuya sensiblemente durante la próxima década. Este nuevo escenario pondría en duda la continuidad del rol que, desde 1945, Estados Unidos ha venido protagonizando en la región como ancla del balance estratégico. Más importante todavía, una situación como ésta plantearía la necesidad de construir un nuevo balance de poder en la región para llenar el eventual vacío dejado por los norteamericanos.

I. Tendencias regionales

Las políticas destinadas a resguardar la seguridad nacional de las principales potencias regionales reflejan, cada vez, con mayor transparencia los esfuerzos de estos países por responder a las cuestiones planteadas por el balance de poder que está emergiendo en la región de Asia-Pacífico. En la medida que estas políticas evolucionen dentro de un marco estratégico global, un nuevo orden de seguridad podría ser puesto en marcha en los próximos años. Dentro de este contexto, es posible identificar cinco tendencias regionales sobre las que se edificaría este nuevo sistema.

1. La importancia estratégica de Asia-Pacífico continuará aumentando en función del mayor peso económico que la región vaya adquiriendo

Desde mediados de la década del setenta, muchos países asiáticos han venido sacando ventaja de la relativa estabilidad regional para implementar políticas económicas de mercado con una marcada orientación al comercio exterior. El éxito de dichas políticas ha concedido a Asia-Pacífico el récord de haber registrado las tasas de crecimiento económico

anual más altas del planeta. Un grupo de estos países, los llamados NICs (*Newly Industrialized Countries*), está muy próximo a alcanzar el nivel de bienestar del que disfrutaban las prósperas democracias de mercado del hemisferio norte¹. En 1996, el producto bruto interno (PBI) de la región representaba el 25% del producto mundial. Ese mismo año, Japón y China ocuparon el segundo y tercer lugar, respectivamente, entre las economías más grandes del mundo. Se estima que, a menos que ocurra una calamidad a nivel político, la región debe estar generando aproximadamente un tercio de la producción mundial hacia el año 2001. A este ritmo de crecimiento, es más que probable que a mediados del próximo siglo, el centro de gravedad económica mundial se haya trasladado a Asia-Pacífico. Asimismo, la región es una fuente importante de capitales de inversión. Actualmente, las reservas oficiales de los países en esa parte del mundo ascienden a 250,000 millones de dólares -cifra similar a la que registran las naciones europeas en conjunto- y más de tres cuartos de dicho monto pertenecen a China, Hong Kong y Taiwan.

No obstante, no es claro aún el efecto último que el "milagro asiático" tendrá sobre las relaciones intra-regionales. Por un lado, el éxito económico está generando divisiones. La necesidad de conseguir materias primas y acceder a nuevos mercados alimenta una mayor competencia, la misma que se intensifica a medida que crecen los intereses individuales de distintas naciones. A menudo, como en el caso de China y Japón, la competencia es agravada por la presencia de enemistades ancestrales y conflictos surgidos por reclamos territoriales. Del mismo modo, Corea del Norte, Birmania, Cambodia, Laos y Vietnam, países que aún no comparten la prosperidad alcanzada por los grandes países regionales, constituyen constantes focos de tensión.

Por otro lado, la respuesta de Japón, Corea del Sur y de las naciones de la ASEAN² a los esfuerzos de Beijing por restablecer y expandir sus relaciones con los países de la región, reflejan que la madurez económica de la zona está produciendo también una tendencia

hacia la estabilidad y la integración. Este proceso se hace cada vez más evidente en el desarrollo de una serie de acuerdos y foros regionales, destinados a promover la cooperación económica y fortalecer la seguridad. Entre ellos cabe mencionar el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés), el Foro Regional de la ASEAN (ARF, por sus siglas en inglés) y el recientemente formado Asia-6 (equivalente al G-7, que agrupa a los 7 países más industrializados del planeta).

2. Las potencias regionales continuarán dando prioridad en sus agendas a los asuntos domésticos

Durante la última década, los problemas económicos, políticos y sociales internos se han convertido en la principal preocupación de los líderes regionales. En Japón, por ejemplo, la sucesión de frágiles coaliciones al frente del gobierno tuvo escaso éxito en implementar políticas capaces de luchar eficazmente contra la recesión económica producida entre 1993 y 1996 en el país. Por su parte, como consecuencia de la apertura al comercio e inversiones extranjeras y de las reformas de mercado introducidas en los últimos años, los líderes chinos enfrentan una avalancha de críticas internas. Preocupa a Beijing, de manera especial, la gran disparidad en los niveles de ingreso entre las distintas regiones del país, las que de optar eventualmente por la autodeterminación (como parecería ser la intención del Tíbet en particular) desencadenarían un movimiento secesionista que podría herir de muerte la unidad territorial de la República Popular China. Beijing enfrenta potenciales graves disturbios sociales, reclamando mayores libertades políticas para la tan largamente reprimida sociedad civil. La situación podría volverse inmanejable, dependiendo del curso que siga la lucha de poder para llenar el vacío dejado tras la muerte de Deng Xiaoping. Desaparecido Deng, símbolo indiscutible de la línea dura del Partido Comunista Chino (PCC), las expectativas de la población en el plano de las reformas políticas han crecido enormemente. Si el nuevo régimen

mantiene una posición conservadora, la reacción popular no se haría esperar. En la hora actual, oponerse al clamor popular podría resultar fatal.

Japón, como China, atraviesa también por una lenta transición política, fruto de la cual una nueva y joven generación de líderes asumirá los principales cargos públicos en ese país en los próximos años. Por otro lado, en la península de Corea, las aún jóvenes instituciones político-democráticas instaladas en Seúl tampoco terminarán de consolidarse hasta que la sucesión del Presidente Kim Young-Sam se complete a través del sufragio universal y directo. Por su parte, en Corea del Norte, el liderazgo de Kim Jong-Il (hijo de Kim Il-Sung, fallecido en octubre de 1994) parecería estar afianzándose lentamente. Sin embargo, el eventual resultado de este proceso, y su efecto sobre los acuerdos de congelamiento del programa nuclear, resulta también incierto. Todo dependerá de la importancia que se atribuya a la solución de los problemas internos. Esta creciente preocupación por asuntos domésticos implica que, por lo menos en los próximos años, los líderes políticos asiáticos tenderán a formular y evaluar las cuestiones de política exterior a la luz de las necesidades impuestas por las presiones sociales y económicas internas. La experiencia indica que, por lo general, tanto la excesiva preocupación por asuntos domésticos como la existencia de sistemas políticos débiles, han sido la causa de comportamientos desestabilizadores en el pasado. Sin embargo, tomando en cuenta lo mucho que está en juego, es probable que los líderes regionales más afectados por esta situación busquen evitar confrontaciones con sus vecinos, tratando de armonizar sus intereses tanto dentro como fuera de sus respectivas fronteras.

3. **Se intensificarán los esfuerzos por desarrollar un esquema estable de seguridad regional sobre la base del multilateralismo**

Las dudas respecto del rol y presencia de Estados Unidos en la región y la existencia de puntos de tensión (como Corea, Cambodia o

Birmania) son factores que contribuyen, por igual, al anhelo de fortalecer la estructura de seguridad regional en Asia-Pacífico. No obstante, las características de este emergente orden regional son todavía imprecisas. A la fecha, no es posible afirmar si existirá un único nuevo sistema o dos de ellos: uno para el Sudeste asiático y otro para los países del noreste de Asia, por ejemplo.

El llamado de la administración Clinton para crear una "Nueva Comunidad del Pacífico"; los logros del APEC y el ARF; y el hecho de que China parezca haber decidido abandonar su política de vetar el diálogo sobre seguridad regional sugieren que, en principio, el multilateralismo sería el enfoque preferido para manejar los problemas de seguridad regional en el futuro. La visita de Madeleine Albright, Secretario de Estado norteamericana, a Beijing, Seúl y Tokio en febrero de 1997, y el anuncio de una próxima conferencia sobre seguridad en la que tomarían parte representantes de las dos Coreas, China, Japón y Estados Unidos, podría ser el primer paso encaminado a diseñar en los próximos meses un nuevo sistema de seguridad regional. Esto, a su vez, plantea dudas sobre el futuro del enfoque actual que descansa en una serie de acuerdos de seguridad bilaterales entre Estados Unidos por un lado, y Japón, Corea del Sur, Australia, Filipinas y Tailandia, por el otro. Asimismo, existen acuerdos que garantizan a los norteamericanos el acceso a instalaciones militares de apoyo en Malasia y Singapur. Es muy probable que estos convenios conserven su vigencia por algunos años más, aunque eventualmente tendrán que ser renegociados dentro de un marco multilateral, en el que Estados Unidos mantenga su calidad de "vigilante" de la seguridad de la región, pero sin compromisos casi incondicionales en el plano bilateral, como los que hoy tiene con Corea del Sur y Japón³.

4. **Las potencias regionales tratarán de desvincularse de temas conflictivos**

Debido a las prioridades políticas y económicas de orden doméstico, ninguna

ización asiática -con la posible excepción de Corea del Norte- tiene interés en dislocar la estabilidad prevaleciente en la región. Por ejemplo, a pesar de la tensión en las relaciones norteamericanas con Beijing (en especial sobre el tema de derechos humanos y asuntos comerciales) y con Tokio (sobre el acceso a mercados), los tres países continúan cooperando entre sí para evitar rupturas insalvables en sus vínculos bilaterales. Indudablemente, la posibilidad de un conflicto entre China y Taiwan y los reclamos territoriales en el Mar Meridional de China continuarán afectando el planeamiento estratégico sobre seguridad de las potencias regionales. Sin embargo, dado el profundo interés chino en mantener la estabilidad, es muy probable que Beijing siga adoptando una actitud conciliadora, como lo ha venido haciendo en la última década. Un conflicto armado abierto sería sólo imaginable en el caso que Taiwan declarara su independencia, o si una o más de las partes involucradas en la disputa territorial en el Mar Meridional de China adoptaran medidas que amenacen seriamente las pretensiones territoriales de la República Popular China.

Por otro lado, la península de Corea seguirá siendo la fuente de mayor preocupación para la paz y seguridad regionales, especialmente de persistir el aislamiento internacional al que es sometido el régimen de Corea del Norte. Dado que la primera prioridad para todas las potencias regionales seguirá siendo evitar el estallido de un conflicto en la península, los países más directamente afectados buscarán abstenerse de tomar acciones que puedan ser interpretadas como símbolos de provocación entre los líderes norcoreanos. Al mismo tiempo, se prestará atención, aunque en menor medida, a tratar de encaminar un gradual y pacífico proceso de reunificación, aún cuando éste implique tolerar por algún tiempo más las ambigüedades sobre la real capacidad nuclear de Corea del Norte. Por el momento, las intenciones nucleares de los norcoreanos continuarán siendo objeto de preocupación regional.

5. Los poderes regionales seguirán redefiniendo sus estrategias y mejorando sus capacidades militares

La prioridad de los asuntos domésticos y el deseo de toda la región por conservar y reforzar la estabilidad existente, no evitarán que los planificadores de seguridad regional reexaminen y redefinan sus estrategias militares y mejoren la estructura de sus fuerzas armadas. Esta tendencia se ilustra perfectamente en una serie de hechos recientes, como el relativamente nuevo énfasis puesto por Beijing en su "Programa de Modernización Militar" y su preocupación en el tema de limitación de conflictos regionales; la reevaluación del "Programa de Defensa Nacional" japonés; el "Plan de Modernización de la Defensa" de Corea del Sur; y los constantes esfuerzos de las naciones de la ASEAN por modernizar sus equipos militares y sus capacidades bélicas.

Entre 1985 y 1992, la creciente prosperidad hizo posible que las potencias regionales incrementaran sus gastos en defensa. Los países con las tasas más altas de crecimiento económico también mostraron los incrementos más grandes en el rubro de gastos militares. Estos últimos crecieron en 22% para toda la región durante dicho período. Esta tasa excede las registradas en el Medio Oriente y el resto de países en desarrollo, y casi iguala los gastos en defensa efectuados en Europa durante el mismo período. No obstante cabe señalar que, aunque desde 1992 los gastos europeos en defensa vienen disminuyendo constantemente, la tendencia en Asia-Pacífico es inversa. Como es de suponerse, el gasto de los países en el noreste de Asia es mucho más elevado, debido, primero, al mayor tamaño de las economías de China, Japón y Corea del Sur y, segundo, a la magnitud de las amenazas estratégicas que enfrenta la subregión. Durante los próximos años, los gastos efectuados por China y Corea del Sur seguirán mostrando los incrementos más significativos, mientras que Japón y Corea del Norte mantendrán un nivel más estable o ligeramente inferior. Por otro lado, es de esperarse que los gastos en defensa del Sudeste

asiático empiecen a nivelarse gradualmente con los de la otra subregión.

En cuanto a los patrones de compra de armamento y equipos militares, éstos reflejan un deseo por modernizar las fuerzas armadas de forma tal de estar en condiciones de disuadir agresiones o, en el peor de los casos, enfrentar conflictos regionales limitados. Las potencias regionales están particularmente interesadas en los sistemas de alta tecnología, que demostraron una contundente efectividad durante la guerra del Golfo en 1991. Las áreas preferidas incluyen: mejoras en las capacidades de aire y mar; sistemas de comando, control y comunicaciones; sistemas de inteligencia táctica; capacidad de fuego dirigida electrónicamente; y fuerzas de desplazamiento rápido. Asimismo, Beijing está empeñada en mejorar la calidad de sus fuerzas nucleares. La evidencia sugiere que la alta dirigencia militar china pretende modernizar su pequeña fuerza estratégica, antes que montar todo un esfuerzo por aumentar su tamaño. Dado que China aún tiene mucho camino por recorrer en este sentido, es probable que el programa de pruebas nucleares chino continúe muy activo en los años venideros⁴.

Pero, ¿representan estos eventos un recrudescimiento de la carrera armamentista regional? Por un lado, teniendo en cuenta las buenas relaciones a nivel diplomático y político entre las naciones de Asia-Pacífico, muchos observadores sostienen que los planificadores de seguridad regional no están embarcados en mejorar sus fuerzas armadas en respuesta a una "amenaza" en particular. Tampoco existen señales que indiquen que una dinámica de acción y reacción esté en marcha. Dentro de este contexto, con la excepción de la península de Corea, resultaría errado pensar en términos de una carrera armamentista propiamente dicha a nivel regional. En todo caso, las dudas acerca del futuro rol de Estados Unidos y su presencia militar constituyen el factor de cambio más importante dentro del esquema de seguridad de la región. Con la excepción de Corea del Norte, la mayoría de naciones en Asia-Pacífico ve el prospecto de una menor

presencia militar norteamericana con distintos grados de preocupación. Por un lado, tomando en cuenta las relaciones de Beijing con su competidor histórico: Japón, incluso China Popular preferiría que la disminución de la presencia militar norteamericana ocurriese sólo después de haber mejorado ostensiblemente sus propias capacidades militares. De otro lado, los países que hasta la fecha han dependido de alguna manera del esquema de seguridad garantizado por la presencia de Estados Unidos en la región están comenzando a desarrollar "estrategias de cobertura" propias, preparándose para posibles contingencias, diseñando y construyendo fuerzas armadas autosuficientes y capaces de operar sin el apoyo de los norteamericanos (ver Cuadro No. 1).

II. Intereses de Estados Unidos en Asia-Pacífico

Con excepción de la situación en Corea, ninguna de las tendencias regionales mencionadas en la sección anterior se presenta como necesariamente amenazante para los intereses de Estados Unidos en el futuro inmediato. Sin embargo, es innegable que dichas tendencias evidencian que un nuevo orden de seguridad está emergiendo para reemplazar al sistema imperante en Asia-Pacífico durante la guerra fría, el mismo que estuvo basado en una posición de avanzada de Estados Unidos en la región. De otro lado, el nuevo orden refleja básicamente dos cosas: el creciente poder económico y las renovadas aspiraciones políticas de las potencias regionales. Corea del Sur, los países miembros de ASEAN y, en menor medida, China son ejemplos de países del Tercer Mundo que están avanzando rápidamente en sus esfuerzos por alcanzar los niveles de ingresos de las democracias de mercado del primer mundo. Por su parte, Japón -catalogado desde hace muchos años dentro de las filas de los países desarrollados, pero que se abstuvo por mucho tiempo de ejercer el liderazgo en la región- está realizando esfuerzos por asumir antes del fin del milenio, las responsabilidades impuestas

Cuadro No. 1

GASTOS EN DEFENSA POR PAÍS
(US\$ miles de millones de 1993)

País	1985		1993	
Japón	28.240	29%	63.946	44%
China	26.083	26%	27.430	19%
Corea del Sur	8.268	8%	13.400	9%
Taiwan	8.461	9%	12.100	8%
Australia	7.155	7%	7.340	5%
Corea del Norte	5.461	6%	5.300	4%
Tailandia	2.462	2%	3.160	2%
Malasia	2.318	2%	2.700	2%
Singapur	1.561	2%	2.680	2%
Indonesia	3.076	3%	2.000	1%
Filipinas	0.623	1%	1.217	1%
Otros	5.302	5%	3.456	2%
Total Asia-Pacífico	99.010	100%	144.729	100%
Estados Unidos	339.200	35%	297.300	36%
Europa	231.900	24%	201.700	25%
Asia-Pacífico	99.010	10%	144.729	18%
Rusia y ex URSS	157.700	16%	86.300	10%
Oriente Medio	100.900	10%	57.900	7%
Hemisferio Occidental	28.800	3%	26.100	3%
África Sub-Sahariana	9.800	1%	8.800	1%
TOTAL MUNDIAL	967.400	100%	823.000	100%

Fuente: Ministerio de Defensa de Nueva Zelanda, *Defense Quarterly*, 1995.

por su privilegiada posición económica en el mundo. Dentro de este contexto, el reto para Estados Unidos es mantener una presencia estabilizadora en la región durante la etapa de transición, por medio de la cual garantice la defensa de sus intereses⁵. Por su comportamiento en el pasado, su prestigio y poderío militar dentro de la región, los norteamericanos poseen los medios para enfrentar este reto. Básicamente, son cinco las opciones de política que Washington enfrenta respecto de Asia-Pacífico.

En primer lugar, Estados Unidos podría buscar disuadir conflictos a través de una presencia militar efectiva. En general, esta presencia seguirá siendo clave para mantener la paz en Asia-Pacífico. Por ejemplo, la continuidad de un compromiso creíble para garantizar la seguridad tanto de Corea del Sur como de Japón seguirá siendo la mejor estrategia para disuadir el estallido de un conflicto armado en la península coreana. La percepción de una disminución del compromiso militar norteamericano hacia Japón (excluyéndolo de su

“paraguas nuclear”), alentaría la formación de fuerzas armadas japonesas mucho más independientes que, a su vez, teniendo en cuenta los vívidos recuerdos de la brutal agresión nipona en la primera mitad del presente siglo, causarían alarma en toda la región. Asimismo, la presencia militar norteamericana ha traído paz a los países del ASEAN, y la subregión espera que Estados Unidos siga comprometido con mantener el esquema de seguridad vigente, al menos en el futuro inmediato.

En segundo lugar, Washington tratará de prevenir la dominación de la región por cualquier poder hostil a Estados Unidos. El surgimiento de un poder hegemónico hostil en Asia-Pacífico amenazaría intereses vitales norteamericanos. Si por ejemplo, China, Japón o Rusia decidieran embarcarse en la empresa, el efecto sería, por lo menos, desestabilizador. Eventos de este tipo harían resurgir la amenaza de conflictos armados abiertos en Asia-Pacífico. Asimismo, de permitir Washington que esto pase, la habilidad de Estados Unidos para mantener su posición privilegiada a nivel mundial sería gravemente cuestionada. Aunque es virtualmente imposible que alguna potencia adquiera hegemonía regional en el futuro inmediato, la situación en las próximas décadas podría ser distinta. Que el poderío de Estados Unidos pueda ser discutido por otro país en algún momento en el futuro dependerá, en gran parte, de las acciones que Estados Unidos decida tomar en el próximo lustro y, en particular, de la decisión de mantener o no una presencia militar ofensiva en la región.

En tercer lugar, Estados Unidos buscará prevenir la proliferación de armas de destrucción masiva y de sistemas para utilizarlas. En el momento actual, la mayor amenaza para los intereses de Estados Unidos y para la estabilidad regional emana de Corea. El régimen de Pyongyang se enfrenta a la disyuntiva de seguir o abandonar su programa nuclear. La existencia de una capacidad nuclear ofensiva norcoreana aumentaría la probabilidad de ocurrencia de un enfrentamiento armado en la península, e incrementaría la presión sobre

Japón y Corea del Sur para montar sus propios programas de desarrollo de armas nucleares. Cualquiera de estos eventos dañarían los intereses globales de Estados Unidos, y probablemente traería como consecuencia el incumplimiento del acuerdo de congelamiento aceptado por Corea del Norte en octubre de 1994.

Una cuarta opción para Washington es tratar de expandir el acceso de Estados Unidos a las economías de Asia-Pacífico y apoyar su crecimiento. Estados Unidos tiene un interés vital en mantener el acceso a las economías en crecimiento de toda la región. Asia-Pacífico está emergiendo como el centro de la actividad económica global. El continuo crecimiento económico regional sirve los intereses norteamericanos al proveer mercados en expansión para sus exportaciones, nuevas oportunidades de inversión y fuentes de capital, así como estímulos para el desarrollo de nuevas tecnologías y estrategias de mercadeo. Más importante aún, este acceso es también un indicador del compromiso de largo plazo de Estados Unidos con la expansión de su presencia regional. Por ello, el bienestar económico de Estados Unidos se encuentra profundamente ligado al futuro económico de la región.

Finalmente, Estados Unidos buscará promover el desarrollo de sistemas políticos democráticos en la región. Está dentro de los intereses de largo plazo de Estados Unidos, el promover el desarrollo de gobiernos que compartan sus valores democráticos e ideales de economía de mercado. Dentro de este contexto, dado que las naciones de la región están empezando recién a superar los antagonismos que las dividieron en el pasado, el hecho de compartir un compromiso con los enfoques de mercado y una orientación hacia la democracia ayudaría a promover una mayor voluntad para superar décadas de desconfianza intraregional. Por otro lado, un compromiso como éste, ayudaría a establecer una base para reconstruir las relaciones entre civiles y militares, que, a pesar de los progresos, continúan siendo muy problemáticas en algunos Estados asiáticos como: las dos Coreas, Birmania, Cambodia e Indonesia, entre otros.

III. Asuntos clave para la política de seguridad norteamericana en Asia-Pacífico

La península de Corea

La cuestión coreana es tal vez la más importante y la que mayores retos planteará en el futuro inmediato a la política exterior norteamericana en la región de Asia-Pacífico. Cualquier interacción entre Washington y Pyongyang, por mínima que ésta sea, tendrá siempre un impacto directo sobre los intereses vitales de Japón, China y Corea del Sur. Por ello, Washington deberá considerar muy cuidadosamente los intereses y posiciones de las potencias regionales, antes de tomar decisiones que alteren sustancialmente sus relaciones con Corea del Norte.

En la actualidad, existen contradicciones entre los esfuerzos por averiguar sobre el avance del programa nuclear norcoreano y los esfuerzos destinados a imponer un congelamiento sobre el mismo. La intención de lograr lo primero podría influenciar negativamente sobre lo segundo, dado que Corea del Norte insiste en condicionar el congelamiento a la reducción de las exigencias de otros países por esclarecer sus actividades pasadas en investigación nuclear. Si, como parece ser cierto, el propósito del programa nuclear norcoreano es asegurar la supervivencia del régimen en el poder, puede anticiparse que Pyongyang se empeñará en mantener la ambigüedad que rodea sus logros en el campo nuclear.

Por otro lado, dado que Corea del Norte no cuenta más con el apoyo financiero de Rusia ni de China, los líderes comunistas del país están buscando mejorar sus relaciones con Washington y Tokio, ambos aliados de Seúl. Aunque la actual estructura de poder parezca monolítica, en los últimos 5 años, los debates sobre la orientación de la política exterior norcoreana al interior del Partido de los Trabajadores de Corea (PTC) son cada vez más encendidos, en particular sobre la cuestión nuclear. Las negociaciones producidas en años recientes entre Corea del Norte y Estados Unidos deben ser analizadas bajo esta óptica. Por un lado,

existen en Pyongyang tecnócratas pragmáticos que, con algún grado de experiencia en relaciones internacionales, son partidarios de implementar profundos cambios de política para insertar al país en el nuevo escenario de integración global. Este grupo reclama la puesta en marcha de un programa de reformas estructurales y liberalización económica, así como la apertura de la economía al comercio exterior con el fin de incrementar las exportaciones y atraer capitales y tecnología de Corea del Sur, Estados Unidos y Japón mediante la creación de zonas francas, similares a las que existen actualmente en China continental. Los tecnócratas proponen además la disminución de la participación de los gastos militares en el presupuesto nacional, la firma de acuerdos con Seúl sobre la reducción bilateral de efectivos militares y la suspensión (o incluso el abandono) del programa militar nuclear, condición que consideran indispensable para recibir ayuda financiera del exterior. Opuestos a estas reformas, la vieja guardia goza de mayores simpatías entre los militares y al interior del complejo militar-industrial que supervisa el programa nuclear. En opinión de este otro grupo, en la actual era de posguerra fría, Washington, Seúl y Tokio pretenden explotar la vulnerabilidad del régimen norcoreano provocada por el abandono soviético y chino, e imponer una reunificación de las dos Coreas que implique (siguiendo el modelo alemán) la absorción del Norte por el Sur. Los partidarios de la línea dura insisten además en la necesidad de proseguir la carrera armamentista con Seúl, que sigue fortaleciendo y organizando sus fuerzas armadas para operar independientemente del apoyo norteamericano. Asimismo, para neutralizar el "paraguas nuclear" ofrecido por Washington a Corea del Sur, este grupo afirma que el desarrollo de una capacidad ofensiva nuclear norcoreana es la única forma de garantizar la supervivencia del régimen en Pyongyang.

Desde el punto de vista económico, por algún tiempo la opción nuclear se presentaba como la más racional para Corea del Norte, pues ésta permitía garantizar la defensa del

país a un menor precio, sin tener que incurrir en una carrera de armas convencionales contra Seúl o Tokio, que Pyongyang no estaba en condiciones de financiar. La experiencia de los años setenta, década durante la cual se destinó gran parte del presupuesto nacional a gastos militares convencionales, relegando la inversión en industrias de bienes de consumo (como sí ocurrió masivamente en Corea del Sur durante el mismo período), tuvo como resultado el agravamiento de las diferencias económicas entre el Norte y el Sur en favor de este último. De allí, el énfasis de Pyongyang en proseguir con una opción nuclear que permitiría alcanzar el doble objetivo de destinar recursos a inversiones productivas, garantizando al mismo tiempo la seguridad del país. Sin embargo, dado el notable incremento de costos —debido principalmente a las dificultades para importar los materiales necesarios— y la multiplicación de problemas técnicos en el manejo de los recursos nucleares en los últimos tiempos, este argumento ha perdido toda credibilidad, poniendo en duda el éxito del programa nuclear norcoreano⁶.

En 1985, Moscú usó su influencia sobre Pyongyang para que el régimen de Kim Il-Sung firmase el Tratado de No-Proliferación (TNP), arguyendo que dicho gesto alentaría a Estados Unidos a retirar sus armas nucleares de suelo surcoreano. No obstante, a pesar de que Corea del Norte suscribió el marco general del TNP, la insistencia de la línea dura dentro del PTC forzó al viejo Kim a rechazar la adhesión al "Acuerdo de Garantía" con la Agencia Internacional para la Energía Atómica (AIEA), documento complementario al TNP que implicaba aceptar la inspección de las instalaciones nucleares existentes en Corea del Norte. Históricamente, la presencia de armas tácticas norteamericanas en la península, así como su utilización periódica en maniobras militares conjuntas entre Corea del Sur y Estados Unidos (Operaciones *Team Spirit*), ha sido considerada como provocaciones abiertas contra el régimen norcoreano. Sin embargo, el anuncio hecho el 27 de setiembre de 1991 por el presidente George Bush de retirar estas armas, hizo que el

régimen de Pyongyang perdiera uno de sus principales argumentos para mantener su posición intransigente. Las declaraciones difundidas por una serie de voceros oficiales norcoreanos evidenciaron el grado de confusión y el nivel de debate que este asunto estaba provocando internamente entre los círculos militares y de la alta dirigencia. La controversia alcanzó su punto culminante en el Comité Central del PTC hacia finales de diciembre de 1991. Los reformistas obtuvieron entonces una victoria parcial. Con el acuerdo alcanzado se esperaba que la aceptación de misiones de inspección de la AIEA en suelo norcoreano normalizara las relaciones con el Sur y con Washington, y permitiera eliminar el bloqueo económico establecido sobre Corea del Norte. Con mucho escepticismo sobre los posibles resultados de esta iniciativa, la vieja guardia del PTC aceptó suspender el programa nuclear, pero no abandonarlo. Por otro lado, la decisión del Comité Central del PTC abrió el camino para la realización de un encuentro en enero de 1992 entre el sub-secretario de Estado norteamericano, Arnold Kanter (tercero en la línea del Departamento de Estado) y Kim Yong-Sun, secretario internacional del PTC. Cabe destacar que nunca antes se habían reunido funcionarios gubernamentales de tan alto rango de estos dos países. Como resultado de dicha cumbre se acordó la suspensión de las maniobras *Team Spirit* y la ratificación del Acuerdo de Garantía de la AIEA (en junio del mismo año se produjo la primera inspección).

Para la administración Bush, la reunión fue interpretada como una concesión significativa hacia Corea del Norte, supeditando futuros encuentros entre líderes de ambos países a la evolución de las inspecciones de la AIEA. Kim Young-Sun propuso continuar las reuniones e iniciar negociaciones formales con Washington, con el fin de convencer a los "halcones" norcoreanos de las ventajas de abandonar la opción nuclear⁷. Sin embargo, el rechazo norteamericano a esta propuesta puso a los miembros moderados del PTC a la defensiva. Acto seguido, Corea del Norte endureció su posición cuando la AIEA; tras su lamentable

desempeño en Irak, exigió el cumplimiento de procedimientos de verificación mucho más estrictos que los impuestos a otros países. El principal punto de debate fue que la AIEA exigió la realización de "inspecciones especiales" en lugares no autorizados por Pyongyang, en especial dos campos de desechos controlados por el ejército, con el objetivo de constatar si se había acumulado más plutonio del que se declaró oficialmente. Los militares norcoreanos explicaron que dicha autorización implicaría entregar el control de instalaciones militares estratégicas bajo el pretexto de verificaciones "especiales". Pyongyang no aceptó la exigencia y denunció a la AIEA como agente de la CIA y del servicio de inteligencia surcoreano. El *impasse* se prolongó durante meses y, en un intento por forzar nuevas negociaciones, Corea del Norte anunció su retiro del TNP en mayo de 1993. Al cambiar las reglas de juego de esta forma, Kim Il-Sung seguía persiguiendo, sin embargo, el mismo objetivo: imponer el diálogo a los norteamericanos. Paradójicamente, la estrategia dio buenos resultados.

En junio de 1993, las negociaciones de alto nivel fueron retomadas, aunque ahora Estados Unidos fue representado sólo por el Sub-Secretario encargado de la política de no-proliferación. Tras dos sesiones llevadas a cabo entre junio y julio de ese mismo año, las negociaciones se interrumpieron nuevamente, esta vez por razones de procedimiento. Washington deseaba que Corea del Norte se integrara nuevamente al TNP y que aceptara las medidas de inspección de la AIEA. Contrariamente, Corea del Norte insistía en la realización de concesiones simultáneas. En particular, Pyongyang esperaba obtener reconocimiento diplomático, el levantamiento de las sanciones económicas impuestas durante la guerra fría y el compromiso (bilateral o multilateral) de Estados Unidos de nunca utilizar armas atómicas en la península. Por su parte, Washington era partidario de un acuerdo global, pero sólo después de que Pyongyang hubiese cumplido sus obligaciones con la AIEA. La administración Clinton se ratificó en su convicción de que actuar de otro modo implicaría capitular ante el

"chantaje nuclear" norcoreano, creando un muy peligroso precedente para la política exterior norteamericana. Las tortuosas negociaciones diplomáticas que siguieron se focalizaron sobre la magnitud y el carácter de las verificaciones a las que Corea del Norte sería sometida antes de reiniciar las conversaciones de alto nivel⁸.

En enero de 1994, Pyongyang anunció que aceptaría la realización de las inspecciones que fueran necesarias para garantizar el funcionamiento de los equipos de control ya instalados en los 7 centros nucleares declarados oficialmente. Por su parte, Estados Unidos suspendería la realización de las operaciones *Team Spirit* y ampliaría el marco de las negociaciones bilaterales. Con este anuncio quedaba claro que Corea del Norte seguía haciendo una distinción entre este tipo de verificación e inspecciones más detalladas, las mismas que serían permitidas sólo tras el retorno de Corea del Norte al TNP. En febrero nuevas divergencias surgieron entre Pyongyang y la AIEA, cuya preocupación principal era constatar que no se hubiese trasladado plutonio del reactor de Yangbyon a otros reactores del país, desde el último control llevado a cabo en setiembre de 1993. Para Pyongyang, este *impasse* podía superarse fácilmente: la AIEA obtendría el derecho de visita a los dos centros de desechos nucleares, una vez que Estados Unidos aceptara buscar una solución global al aislamiento político y económico al que venían sometiendo a Corea del Norte. Una serie de declaraciones de altos funcionarios norteamericanos caldeó aún más los ánimos.

En marzo de 1994, el director de la CIA, James Woolsey, anunció que Pyongyang se encontraba construyendo dos misiles balísticos con alcances de 1,600 y 3,200 kilómetros respectivamente, los mismos que podrían amenazar toda la región de Asia-Pacífico⁹. Pocas semanas después, el propio secretario de Defensa norteamericano, William Perry, no dudó en afirmar que Corea del Norte había fabricado ya dos bombas atómicas y pretendía fabricar una docena por año¹⁰. Estados Unidos decidió entonces emplazar baterías de antimisiles Patriot

a lo largo del paralelo 38, reprogramar las maniobras *Team Spirit* y reforzar las tropas en tierra (que a esa fecha contaban con 37,000 efectivos). Según un estimado del Comandante en Jefe de las fuerzas norteamericanas en Corea del Sur, si el Norte atacaba, Estados Unidos tendría que enviar unos 400,000 soldados para hacer frente a la amenaza. Debe señalarse que la realización de ataques "quirúrgicos" sobre los reactores y centros de investigación nuclear norcoreanos no son opciones viables. De dañarse el reactor de Yangbyon, ubicado a 100 kilómetros de Pyongyang, una nube radioactiva cubriría Seúl en pocas horas y todo Japón a la mañana siguiente¹¹. Se entiende entonces el porqué Seúl y Tokio se han mostrado siempre mucho más serenos y tolerantes con respecto a la ambigüedad nuclear de Corea del Norte, cuidándose de no echar más leña al fuego. En opinión de estos dos aliados de Estados Unidos, la reacción de los líderes y de los medios de comunicación norteamericanos ante la intransigencia norcoreana resultaba exagerada.

Los buenos oficios del ex presidente Carter ante Kim Il-Sung permitieron entonces superar la crisis. Negociaciones directas entre Washington y Pyongyang fueron reprogramadas para el mes de julio de 1994, en Ginebra. Finalmente, en octubre de ese mismo año, se llegó a un acuerdo definitivo que permitió el congelamiento del programa nuclear norcoreano a cambio del compromiso norteamericano de financiar la instalación de dos reactores para usos pacíficos, bajo supervisión de la AIEA, a un costo de 5,000 millones de dólares en la localidad de Sinpo, sobre la costa Este de la península. Este acuerdo se viene cumpliendo a la fecha. En abril de 1997, 54 expertos norteamericanos, japoneses y surcoreanos se unieron a los 29 miembros de una comisión técnica internacional de la AIEA, que vienen trabajando desde el año pasado en Sinpo para la realización del proyecto.

Sin embargo, las ambigüedades respecto del programa nuclear norcoreano persisten. Lo cierto es que, si bien Corea del Norte puede ser satanizada de muchas maneras, a la fecha, no se ha comprobado la posesión de

armas nucleares. La única certeza es que efectivamente en Yangbyon existen reactores capaces de acumular cantidades suficientes de plutonio como para fabricar una centena de bombas. Por otro lado, debe destacarse también que, a pesar de los acuerdos de Ginebra de octubre de 1994, la actitud de Pyongyang *vis-à-vis* Washington y Seúl es de profunda desconfianza. A pesar de las declaraciones de la administración Clinton en favor de una normalización de relaciones con Corea del Norte, Pyongyang sospecha que las verdaderas intenciones de Washington (y de Tokio) son las de condicionar una absorción del Norte por el Sur siguiendo el modelo de reunificación alemana. A pesar de ello, el acuerdo de 1994 provee algún grado de optimismo.

Efectivamente, Corea del Norte aceptó congelar su programa nuclear y observar los compromisos del acuerdo de no-prolifерación y de la AIEA. Pyongyang también prometió no reprocesar las 8,000 varas de combustible que tiene almacenadas ni recargar sus reactores. En respuesta, Estados Unidos ofreció facilitar la adquisición norcoreana de reactores de agua ligera y eventualmente, considerar pasos hacia alguna forma de reconocimiento diplomático del Norte. El acuerdo de Ginebra reduce además las preocupaciones de Tokio, Seúl, Beijing e incluso el Sudeste asiático, sobre el potencial curso divisorio anticipado antes de octubre de 1994. Con anterioridad a la reunión en Ginebra, Estados Unidos difería de opinión con China, Japón y Corea del Sur respecto de las prioridades en el trato de la cuestión nuclear. La posición de Washington, en la que la estrategia de *deterrence* (disuasión) era central, reflejaba una profunda preocupación por las implicancias de proliferación internacional del problema, en particular el potencial impacto sobre el futuro del régimen creado por el TNP. Para China, Japón y Corea del Sur también resultaba importante la amenaza de proliferación, pero dado que estas son naciones que perderían mucho más de estallar un conflicto nuclear, sus intereses se cifraban especialmente en evitar cualquier antagonismo con el régimen de Pyongyang. El acuerdo de Ginebra ha aliviado

las presiones inmediatas generadas por estas diferencias. Sin embargo, las diferencias permanecen, y en el futuro es de esperarse que Tokyo, Beijing y Seúl continúen más dispuestos que Washington a tolerar las ambigüedades con respecto a las actividades nucleares de Corea del Norte. Una fuente adicional de tensión, que afecta directamente las relaciones entre Washington y Seúl, es que Corea del Sur no desea que las negociaciones que Estados Unidos realice directamente con Pyongyang disminuyan las prerrogativas de Seúl en el manejo de su antagonismo con el Norte. Una forma cómo los sureños manifiestan su constante preocupación, es incluyendo en la agenda del diálogo Norte-Sur la cuestión de las "inspecciones militares". Seúl demanda que Pyongyang abra virtualmente todas sus instalaciones militares a inspecciones militares *ad-hoc*.

La inestabilidad política en el Norte es otro factor que no hace descartar la posibilidad de un ataque militar sobre el Sur. En este contexto, es posible afirmar que la suerte del programa nuclear norcoreano, la dinámica de las relaciones entre las dos Coreas y el futuro rol de los norteamericanos en la península, dependen por igual de los eventos políticos que tengan lugar en Pyongyang. Lo más resaltante en los últimos años es la muerte de Kim Il-Sung, ocurrida en octubre de 1994. La desaparición del octogenario líder, en el poder desde 1948, sobreviviente de la guerra de Corea (1950-1953) y considerado jefe de la revolución comunista y "fuente única de la verdad social" en el país, puso en duda la estabilidad de las élites políticas norcoreanas. Una serie de decisiones tomadas hacia el final de sus días hicieron evidentes los esfuerzos del viejo líder para que su régimen, militarista y basado en una casi total autarquía, sobreviviera a la guerra fría. Los cambios de política comenzaron por reconocer oficialmente la existencia de Corea del Sur como Estado independiente, y permitir que tanto China como la Unión Soviética (y posteriormente Rusia) hicieran lo propio. El patriarca autorizó también la adhesión norcoreana al TNP en 1985 y permitió que la AIEA realizara

inspecciones en sus instalaciones militares en 1993. Kim aprobó, además, la creación de zonas francas para permitir el ingreso de capitales extranjeros al país. No obstante, a pesar de estas claras señales de apertura, Washington se rehusó sistemáticamente a reconocer la legitimidad del régimen de Pyongyang, manteniéndolo aislado de la comunidad internacional y esperando que se produzca una reunificación al estilo alemán.

Por otro lado, anticipando su muerte y al más puro estilo dinástico europeo absolutista, Kim Il-Sung nombró como heredero en el poder a su propio hijo: Kim Jong-Il. Algunos analistas afirman que el planeamiento y preparación de la sucesión, que comenzó hacia mediados de la década de los años setenta, habían sido ya completados al momento de la muerte del viejo "zorro". Sin embargo, es indudable que el ascenso al poder del joven Kim generó una serie de incertidumbres. Por un lado, algunos observadores afirman que, dado que Kim Jong-Il cuenta con el apoyo de las élites ultra conservadoras del Ejército Popular Coreano (EPC) y del PTC, no se producirán mayores cambios en las políticas de corto plazo. Otros afirman que el joven Kim está muy bien conectado con los círculos tecnócrata-reformistas en el Norte y desde hace buen tiempo, intenta introducir mayor flexibilidad en las políticas económica y exterior norcoreanas.

A dos años de producida la sucesión, no existe pruebas contundentes que permitan afirmar que se está produciendo una lucha intestina por el poder entre facciones. A pesar de las dudas sobre si Kim Jong-Il podrá ejercer el mismo nivel de liderazgo que su padre, es posible constatar que el PTC muestra una asombrosa unidad en la ejecución de las decisiones de política adoptadas por el régimen. Por otro lado, los pragmáticos moderados no han conseguido cohesionarse completamente, aún cuando líderes muy importantes del PTC pertenecen a este grupo. Cinco de ellos están incluso emparentados con Kim Il-Sung: Kim Young-Ju (hermano menor de Kim Il-Sung, designado uno de los 4 vicepresidentes de la República en diciembre de 1993), Kam Song-

San (Primer ministro), Kim Jong-U (presidente del Comité para el Desarrollo de la Cooperación Internacional), Hwang Chang-Yop (presidente de la Comisión de la Asamblea Popular Suprema y miembro del buró político) y Kim Yong-San (ministro de Relaciones Exteriores, viceprimer ministro y miembro del buró político). Indudablemente, la victoria más importante de los moderados ha sido la creación en Rajin-Songbong de una zona económica, donde los inversionistas extranjeros son admitidos exonerados de impuestos por 5 años y sin necesidad de visas.

Por otro lado, las verdaderas intenciones de Kim Jong-Il aún no resultan del todo claras. Para ganarse la confianza de las fuerzas armadas, el joven Kim de 54 años habría adoptado una posición dura respecto de la cuestión nuclear. Sin embargo, en más de una ocasión se ha mostrado partidario de una apertura económica dirigida. Se afirma incluso que habría sido él mismo, quien estuvo detrás de la iniciativa de crear las zonas francas para la inversión extranjera. Para sus detractores, la apariencia del Presidente, con cara de joven y que frecuentemente se muestra ante las cámaras de televisión en ropa *sport*, resulta poco seria. Es evidente también que Kim Jong-Il evita conceder entrevistas a los medios de comunicación extranjeros, a excepción de chinos y rusos. Se trata pues de un hombre misterioso, aunque, según los chinos, sería mucho más inteligente de lo que su apariencia y reputación de *play-boy* dejan entrever¹². No obstante, Kim Jong-Il parecería estarse apoderando de las riendas del poder. Lo que aún está en duda es el carácter vitalicio de su régimen. La hipótesis de un fracaso no puede ser descartada, pero es seguro que ante cualquier eventualidad el PTC trataría de evitar su caída, apoyado en las Fuerzas Armadas y en los servicios de inteligencia.

En este contexto, los intentos de la política exterior de Estados Unidos y de las potencias regionales por canalizar el comportamiento de Corea del Norte hacia direcciones más positivas, resultarán cruciales para la seguridad regional. El futuro del régimen del

joven Kim dependerá en gran medida de que los gobiernos de Washington, Seúl y Tokio decidan ayudar al Norte a resolver sus problemas económicos en el marco de un proceso de reunificación gradual o que, por el contrario, acentúen sus presiones para promover una absorción rápida por el Sur.

Sin embargo, en el largo plazo, la mayor incertidumbre se refiere al futuro del diálogo entre las dos Coreas. El diálogo bilateral se remonta a los años setenta. Sin embargo, el punto de quiebre se produce el 13 de diciembre de 1991, cuando los gobiernos de ambos Estados firman una declaración sobre la "reconciliación, la no-agresión, el intercambio y la cooperación", que fue seguido, el 12 de enero de 1992, por un acuerdo sobre la desnuclearización de la península. Dentro de este marco, preservar la estabilidad y una aproximación incremental parecerían ser los mecanismos preferidos por Seúl. Todas las partes comprometidas en el Sur están de acuerdo en que sus intereses serán mejor servidos mediante un proceso gradual y pacífico, o de "aterrizaje suave", hacia la reunificación. La elección de Kim Young Sam a la presidencia de Corea del Sur, en diciembre de 1992, es otro reflejo de esta política. La implementación de una serie de reformas internas y la continuidad de la línea en política exterior, han permitido que el presidente Kim logre ganar respeto tanto fuera como dentro del país. En particular, destaca el éxito del gobierno para convencer a la opinión pública de que es necesario combatir la corrupción y buscar el apoyo de las Fuerzas Armadas. Estos hechos, combinados con la percepción de un brillante futuro económico, han creado un clima de confianza con respecto a la viabilidad de las instituciones políticas y económicas surcoreanas. Existe la creencia que si un proceso constitucional de transferencia del poder llegara a producirse sin problemas, Corea del Sur alcanzaría la suficiente madurez política como para asumir los costos de la reunificación. Kim Young-Sam ha hablado incluso de un proyecto de reunificación de largo plazo en 3 fases: (i) cooperación y reconciliación, (ii) comunidad económica y (iii) unión política¹³.

Por otro lado, las Fuerzas Armadas han comenzado a atender problemas históricos relacionados con cuestiones de inteligencia, comando y control, defensa aérea y capacidades de aire y tierra. Las mejoras y los programas de aprovisionamiento aéreo y naval ayudarán a eliminar las debilidades, otorgando a Corea del Sur una ventaja militar sobre el Norte. En el corto plazo, sin embargo, el apoyo norteamericano seguirá siendo imprescindible. Es muy probable que el resultado de un ataque del Norte signifique el derrumbe del régimen en Pyongyang. Sin embargo, dicha victoria se lograría sólo con el costo temporal de la destrucción de Seúl y una devastación de la península entera. Por ello, la visión predominante es que el objetivo de una Corea reunificada será alcanzado más eficazmente utilizando la creciente fortaleza diplomática, económica y militar del Sur, y promoviendo pacientemente la evolución política y económica del régimen de Pyongyang. La creencia en Seúl de que el tiempo está de su parte, influencia de manera significativa su posición frente al Norte, dado que se siente menos presionado a hacer concesiones como en el pasado. Sin embargo, esta visión, junto con la preocupación de no quedar marginalizados, contiene los gérmenes de algunas fricciones con Estados Unidos. El reto para Washington consiste en hacer encajar el diálogo bilateral que mantiene con Pyongyang y el proceso de negociación Norte/Sur en la propia península, de tal forma de volverlos complementarios y no competitivos, como ha sido el caso hasta ahora.

Finalmente, un rápido análisis de las condiciones imperantes en Corea del Sur, hacen temer que el asombroso crecimiento económico surcoreano pueda encontrar límites más pronto de lo esperado. El poderío económico coreano descansa sobre una densa red de pequeñas y medianas empresas y los famosos conglomerados multi-industriales: Samsung, Hyundai, Lucky-Goldstar, Daewoo y Sangyong (por citar los más conocidos) presentes en el mundo entero, forjados durante la dictadura de Park Chung-hee (1963-1979), quien forzó el paso acelerado de una economía rural

a la modernidad urbana¹⁴. En 1993, Corea del Sur ocupaba el primer lugar mundial en construcción naval y el quinto o sexto en producción de textiles, petroquímicos, electrodomésticos, acero y fabricación de motores. Debe mencionarse, sin embargo, que sin considerar los astilleros navales (39% del mercado mundial), estas actividades representan tan sólo el 5% de la producción mundial. No obstante, una serie de señales evidencian el marcado progreso de la sociedad y economía surcoreanas en las últimas décadas. Por ejemplo, en la composición del producto nacional bruto (PNB) surcoreano, los servicios superaron por primera vez el 50% en 1993. Asimismo, la esperanza de vida pasó de 59 años en 1960 a 70.4 años en 1996, la alfabetización es casi total, el desempleo es considerado un problema marginal, existe una clase media ávida lectora de libros y periódicos y, en general, la sociedad es altamente consumidora, al más puro estilo occidental. Todos estos constituyen innegables signos de modernidad. Casi cada día se anuncian nuevos proyectos, tanto en el nivel doméstico como en el extranjero, en especial en China y Latinoamérica. Samsung ha previsto invertir 500 millones de dólares para producir semiconductores y refrigeradores en la zona industrial china de Suzhou, de la cual es además el maestro de obras junto con el grupo singapurense Keppel, y otros 723 millones de dólares en el Reino Unido. Similarmente, Lucky-Goldstar espera sextuplicar sus ventas anuales en China (que actualmente bordean los 1,000 millones de dólares) hacia el año 2000. Samsung, Goldstar y Daewoo han anunciado la construcción de nuevas fábricas y la extensión de las ya existentes en Brasil, Argentina y México. De otro lado, se espera que la producción de acero surcoreana pase de 35 a 60 millones de toneladas antes del fin de siglo¹⁵. El nivel de remuneración salarial y la calificación de los trabajadores han crecido tanto, que ya no son competitivos en términos de costos. Siguiendo el esquema japonés, la relocalización de los sectores intensivos en mano de obra (como confección de ropa y fabricación de calzado) está bastante avanzada.

Es posible concluir que el milagro surcoreano ha sido posible gracias al autoritarismo de las dictaduras militares, la acumulación de capital basada en la explotación de la mano de obra y la represión del sindicalismo. Sin embargo, aunque el nivel de vida ha aumentado significativamente durante las tres décadas pasadas, la distribución del ingreso continúa siendo muy desigual. En 1970, el 20% de surcoreanos más favorecidos recibía el 42% del PNB. En 1995 esa proporción había crecido sólo a 46%, aunque el "pastel" es mucho más grande ahora que hace tres décadas. Asimismo, la seguridad social es muy incipiente, en tanto que la vivienda y la educación son bastante caras y, por lo general, las condiciones de trabajo muy duras. Corea del Sur refleja un alarmante promedio de 2,000 accidentes fatales al año en fábricas, obras y minas. Además, como en toda el Asia del "milagro", el medio ambiente está en peligro. Sólo la contaminación urbana le cuesta al país 6,000 millones de dólares al año. La mentalidad está cambiando también. Los surcoreanos abandonan cada vez con más frecuencia las labores duras o sucias, por lo que un importante flujo de emigrantes (filipinos, nepaleses, pakistaníes, etc.), legales e ilegales, está ingresando al país anualmente (60,000 personas, según una fuente oficial) para trabajar en el sector textil y de calzado. La mano de obra en estas industrias ha recibido tradicionalmente un trato muy duro, salarios casi un 50% inferiores a los que reciben los coreanos y horarios más largos, sin mencionar a aquellos inmigrantes que no reciben pagos porque las empresas para las que trabajan van a la quiebra o, víctimas de un accidente y sin seguro médico, deben regresar a sus países de origen sin dinero¹⁶.

Por otro lado, el envidiable desempeño macroeconómico surcoreano, con un presupuesto casi equilibrado y con tasas de inflación anual oscilando alrededor del 6%, tampoco deja entrever el peso del servicio de la deuda externa (40,000 millones de dólares) ni la fuerte dependencia surcoreana de las patentes extranjeras (norteamericanas y japonesas), de los mercados externos y de las variaciones mone-

tarias. En la actualidad, las exportaciones coreanas se benefician notablemente de la elevación de la cotización del yen, enfrentando con relativa facilidad la competencia japonesa en los mercados internacionales. Sin embargo, para producir más, Corea necesita importar cada vez más del Japón, del cual depende en gran medida como proveedor y con quien el déficit comercial crece día a día. A pesar de la reciente ola de inversiones, públicas y privadas, en investigación, el atraso es aún considerable con relación a las economías más desarrolladas del planeta. Más aún, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) presiona para que se produzca una apreciación del won, la participación de empresas extranjeras en los mercados internos se incrementa y el sistema financiero surcoreano sea completamente liberalizado¹⁷. La adaptación a las exigencias de los mercados internacionales implicará, sin duda, mayor competitividad, modernización de las industrias y reemplazo constante de la mano de obra por computadoras inteligentes. El problema es que un proceso de este tipo podría influir negativamente sobre el curso de la reunificación de la nación coreana, condicionando que ésta se produzca en un contexto cada vez menos "nacional" y más global. Esto, a su vez, crea serias dudas sobre el "aterrizaje suave" que se predica en Seúl.

China: ¿mayor inestabilidad o mayor seguridad en sí misma?

Desde la Segunda Guerra Mundial resulta evidente que este país está llamado a desempeñar un rol importante en Asia-Pacífico y convertirse en un garante de la paz y seguridad regional. Deng afirmó en varias ocasiones que Beijing no busca solamente un nuevo orden económico, sino un nuevo orden político también. Sin embargo, el curso de la evolución política y económica de la República Popular China causa preocupación en toda la región, por la sencilla razón de que el tamaño, la base productiva, los recursos y el creciente poderío de esta nación la colocan en una posición inigualable para alterar el balance estratégico de

Asia-Pacífico en su favor. A pesar de ello, el mayor peligro no se encuentra tal vez en las aspiraciones hegemónicas de este gigante, sino en las influencias que éste pueda tener sobre la estabilidad de toda la región. Algunos analistas, citando como ejemplos el marcado incremento en el número de huelgas, protestas campesinas (contra la ineficiencia y corrupción del gobierno) y el descontento urbano contra la inflación, juzgan que Beijing no está en condiciones de mantener un crecimiento económico sostenible y una estructura territorial estable y unitaria. En este sentido, China representa una potencial e importante fuente de inestabilidad regional.

Otro grupo sostiene que, a pesar de los problemas comunes a cualquier sociedad en desarrollo, en el largo plazo, los líderes comunistas chinos se beneficiarán de los logros económicos para neutralizar las voces de disenso, consolidar su posición y eventualmente forjar una nueva y eficiente relación entre el centro y las provincias. Desde el inicio de la "Jornada hacia el Sur" a comienzos de 1992, Deng y los defensores de las reformas de mercado vienen apostando a que el crecimiento económico garantizará tanto la estabilidad como la continuidad en el liderazgo del Partido Comunista Chino (PCC). Una tercera opinión, vinculada con la anterior, enfatiza la posibilidad de que las tensiones sociales generadas por la introducción de mecanismos de mercado desemboken inevitablemente en mayor pluralismo, que a su vez se traduciría en instituciones políticas más democráticas. Quienes apoyan esta hipótesis sostienen que una China más democrática debería convertirse en el pilar de la estabilidad regional de Asia-Pacífico.

A comienzos de 1995, Beijing reconoció públicamente la gravedad de los problemas sociales que enfrenta al anunciar un cambio en las prioridades nacionales. Se decidió entonces pasar de promover una política de crecimiento económico acelerado a implementar medidas que calmen los ánimos sociales. Hasta ese momento, el aspecto social había sido considerado un simple corolario del desarrollo económico. Bajo el nuevo esquema, sin embargo, la estabi-

lidad interna es elevada de rango, aún cuando ello implique sacrificar algo de crecimiento económico en el corto plazo. La gravedad de las cosas se manifiesta tal vez en el hecho de que la "Armada para la Liberación del Pueblo" (ALP), como es llamado el ejército chino, fuera designada como garante de la estabilidad interna, motivo por el cual se constituyeron especialmente "unidades anti-disturbios". No obstante, en la hora actual, la amenaza para la estabilidad china surge de dos frentes: la incertidumbre sobre la sucesión en el liderazgo y las presiones generadas por el desarrollo económico desigual entre las provincias al interior del país.

Tras la muerte de Deng, una transferencia exitosa del poder requiere la aparición de un individuo que, como Deng, pueda alcanzar un consenso autoritario. El actual proceso de sucesión también traerá como consecuencia el ascenso al poder de una generación mucho más joven de líderes, que han conseguido llegar a donde están gracias a sus habilidades técnicas, y no tanto al prestigio ganado en el ambiente revolucionario del pasado. Más importante todavía, una sucesión exitosa requerirá la instauración de un mínimo de legitimidad para el PCC. Cuatro son los hombres que podrían asumir transitoriamente el vacío dejado por Deng. El primero es Jiang Zemin, actual presidente de la República, jefe de las Fuerzas Armadas y secretario general del PCC. Jiang es apoyado por el denominado "grupo de Shanghai", bastante influyente al interior del Partido. En segundo lugar, Li Peng, primer ministro y jefe del Gobierno, apoyado por otra facción del PCC. Sin embargo, su imagen resultó seriamente dañada tras la represión de las insurrecciones de 1989. Zhu Rongji, viceprimer ministro y encargado de los asuntos económicos chinos, es el tercero en discordia. Destacan sus promesas a Occidente de mantener elevadas tasas de crecimiento económico y reducir la inflación. Sin embargo, con el fin de detener el creciente endeudamiento público chino que asciende aproximadamente a 100,000 millones de dólares, en una medida de urgencia adoptada en 1995, Zhu retiró de las provincias la

facultad de endeudarse directamente con fuentes de financiamiento externas, provocando tensiones entre el gobierno central y los gobiernos locales. El último personaje clave es Qiao Shi, ex jefe de los Servicios de Inteligencia, perteneciente a la alta jerarquía del PCC y presidente del Congreso Nacional del Pueblo. Qiao es fuertemente influyente entre los altos mandos militares chinos, reformador convicto y que se autocalifica de liberal. A pesar del aparente liderazgo asumido por Jiang en los primeros meses de transición, a la fecha no resulta claro todavía si logrará consolidar su posición. Aunque Jiang ocupa las posiciones de mando más importantes en Beijing, un buen número de oficiales del gobierno y del PCC lo consideran más una figura que responde pasivamente a los eventos cotidianos, que un líder con carácter que define activamente la política del país.

En este sentido, es muy probable que la actual situación degeneren en una especie de "liderazgo colectivo" que perduraría por algunos años, durante los cuales una serie de personalidades lucharán por el poder hasta que una de ellas resulte victoriosa. Sin embargo, la mayoría de analistas coincide en que es poco probable que este proceso de transición produzca cambios significativos en los lineamientos básicos de la actual política económica del país. Por ejemplo, más del 80% de los precios en China es actualmente fijado por las fuerzas de mercado, y sería casi imposible revertir este curso sin introducir reformas que amenacen la estabilidad social y la continuidad del régimen en el poder en Beijing. De igual manera, las restricciones internas obligarán a China a adoptar una política relativamente moderada en el frente externo, de forma tal de evitar confrontaciones desestabilizantes para la región.

No obstante, Washington debe esperar que el actual proceso de sucesión política en Beijing endurezca la posición de los líderes chinos con respecto a las cuestiones más delicadas de política bilateral, como por ejemplo: Taiwan, prácticas comerciales y derechos humanos. Dentro de este contexto, resulta evidente que el principal objetivo de largo plazo

de la política exterior china será garantizar lo que Beijing considera como su derecho de ejercer una "posición de fuerza" en asuntos regionales. En dicho contexto, Beijing enfrenta un doble reto. Uno inmediato y táctico, y otro estratégico y futuro. En el corto plazo, es probable que Beijing se concentre en atender sus intereses nacionales más urgentes. En particular, los líderes chinos buscarán utilizar medios diplomáticos y el espectro creado por su creciente poderío militar para hacer valer sus pretensiones territoriales en el Mar Meridional de China¹⁸. Asimismo, Beijing se encuentra empeñado en preparar efectivos militares capaces de dar mayor credibilidad a sus reclamos sobre Taiwan. En el plano estratégico, el reto para Beijing es crear una economía capaz de financiar una serie de opciones económicas, políticas y militares que garanticen su posición como actor de peso en la formulación de la nueva estructura de seguridad regional en Asia-Pacífico. Aunque el crecimiento chino ha alcanzado niveles espectaculares¹⁹, la economía parecería estar entrando a una etapa en que deficiencias en el sistema legal y en la infraestructura energética, de transportes y telecomunicaciones impondrían límites a su futuro crecimiento. A finales de los años ochenta, carencias similares en infraestructura provocaron un virtual estancamiento en el crecimiento de la productividad agrícola, creando problemas aún por resolverse.

Las firmes declaraciones sobre Taiwan y Hong Kong, así como sus pretensiones territoriales en el Mar Meridional y el Programa de Modernización Militar chino (con el énfasis puesto en la "proyección de fuerza"), constituyen manifestaciones concretas del auto-compromiso de Beijing para ejercer una mayor influencia a nivel regional. En este contexto, las relaciones sino-americanas adquieren mayor importancia. La decisión de Washington de restablecer lazos militares con China en 1994 y de separar la cuestión de los derechos humanos de aspectos económicos y comerciales parecería haber creado un nuevo escenario para el mejoramiento de las relaciones bilaterales, luego de su deterioro tras la violenta represión a

los movimientos democrático-estudiantiles en Tiannamen en 1989. Si las relaciones entre Washington y Beijing continúan por este camino de no-confrontación como hasta ahora, éstas podrían constituir la base para una mayor estabilidad regional. Por otro lado, si las relaciones bilaterales se deterioraran nuevamente, el resto de países en la región enfrentaría el dilema de tener que escoger bandos, provocando el surgimiento de nuevas tensiones.

Existen ciertas facciones en China, especialmente entre los militares, que opinan que Beijing está pagando un precio muy alto por obtener los favores de Washington. Según este grupo, Estados Unidos desea bloquear el surgimiento de China como potencia regional de primer orden. Taiwan seguirá siendo la cuestión de mayor controversia a nivel bilateral. Los líderes chinos consideran que la continuidad del apoyo político, militar y económico norteamericano al régimen nacionalista chino alimenta la conciencia política independentista taiwanesa. Facciones anti-norteamericanas entre los líderes chinos califican la política de Washington hacia Taiwan como el medio a través del cual Estados Unidos perpetúa la división de China, evita la integración de las dos economías y retrasa su desarrollo económico. Este grupo ve con recelo las políticas norteamericanas de derechos humanos y transferencia de tecnología militar y prácticas de control de armamento, así como la posición de Washington respecto al ingreso de China a la Organización Mundial de Comercio (OMC). En todos estos casos, la percepción de que Washington busca controlar los avances chinos en política exterior o incluso que Beijing es un enemigo al que hay que contener, ensombrece la evaluación comunista china sobre otros aspectos importantes de las relaciones chino-americanas.

Hasta el momento, consideraciones político-económicas han evitado que Beijing adopte una posición intransigente frente a las políticas norteamericanas en Asia-Pacífico. Es poco probable que esta situación cambie dramáticamente en los próximos años, dado que China tiene mucho que perder de adoptar otra

posición. Sin embargo, tampoco debe descartarse que como resultado del proceso de transición en el liderazgo chino, las facciones anti-norteamericanas resulten ganando mayor influencia en el futuro. Mucho dependerá de la evolución que la política exterior de Estados Unidos siga en áreas de fricción como las mencionadas en párrafos anteriores. Washington, en su rol de potencia regional dominante, enfrenta al terminar el milenio, el grave reto de poder acomodarse al inevitable surgimiento de China como par, manteniendo al mismo tiempo buenas relaciones con sus aliados tradicionales en la región.

Negociando con un Japón en evolución

En opinión de muchos observadores, el hecho de que el desempeño de la economía japonesa continúe siendo desalentador, a pesar de la magnitud de los esfuerzos realizados por revitalizarla, es un indicador de que una profunda reforma estructural es necesaria, incluyendo la apertura de mercados y el relajamiento del estricto sistema regulatorio japonés. Ni el paquete de 13 trillones de yenes del ex primer ministro Miyazawa (aprobado en la primavera de 1993), ni el plan de 6 trillones de yenes propuesto por el ministro Hokosawa en setiembre de ese mismo año, produjeron una recuperación económica significativa como la que se auguraba. A esto deben sumarse las continuas presiones por parte de Estados Unidos, la Unión Europea y China por ganar mayor acceso a los mercados, tecnología e inversiones japonesas. Aparentemente, Tokio no desea y probablemente no está en condiciones todavía de hacer concesiones de dicha índole.

Sin embargo, cabe señalar que la recesión sufrida por Japón, a inicios de la década de los años noventa, está estrechamente vinculada a un segundo problema: el vacío político dejado por el fin de 38 años de gobierno del Partido Liberal Japonés (PLJ) en 1993. A menos que los japoneses logren forjar un consenso de fuerzas políticas para reemplazar al difunto sistema liderado por el PLJ, es poco probable que ningún gobierno pueda llevar a cabo reformas

económicas profundas en el país. Aun con la reciente promulgación de una nueva ley electoral, que reduce el número de candidatos que cualquier partido puede presentar, el proceso podría tomar muchos años en completarse. La debilidad política seguirá siendo una característica inherente al sistema. El escenario más probable es que liberales y socialistas, así como las emergentes fuerzas políticas intermedias, compitan individualmente por el poder. Mientras tanto, para Tokio será difícil poder responder adecuadamente a las presiones sociales para implementar cambios duraderos y, en el peor de los casos, radicales en el sistema político japonés.

Por otro lado, Japón está tratando de adquirir un rol en el entorno internacional más acorde con su poderío económico. La campaña iniciada por Tokio para ganar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), su voluntad de participar en las misiones de paz de la ONU y la apertura del mercado de arroz japonés para participar en los acuerdos del *General Agreement on Trade and Tariffs* (GATT) y de la OMC ilustran perfectamente esta aspiración, así como el deseo de comenzar a cambiar prácticas y costumbres establecidas. Otro indicador de lo que le espera a Japón en el futuro es el esfuerzo, iniciado durante el gobierno del primer ministro Hokusawa en 1993, para expandir y consolidar los lazos políticos y económicos con el resto de Asia-Pacífico. El monto de inversiones japonesas en China supera largamente al de Estados Unidos. De igual forma, Tokio ha sido lo suficientemente hábil como para distanciarse de la posición de Washington en el tema de los derechos humanos. Asimismo, la disculpa pública hecha por Hokusawa a Corea del Sur por las injusticias y abusos del régimen colonial japonés en la península, abrió el camino para mejorar las relaciones bilaterales entre estos países. Estas acciones, junto con la serie de viajes realizados por el primer ministro Murayama en setiembre de 1994 en todo el Sudeste asiático, revelan los esfuerzos que Tokio viene desplegando por crear nuevas

opciones para enfrentar las incertidumbres regionales.

Las aspiraciones japonesas en política exterior permiten también crear nuevas oportunidades para Estados Unidos, mediante la extensión del multilateralismo. Un ejemplo de ello es el rol más activo que Japón viene asumiendo en la ejecución de las operaciones de mantenimiento de la paz y de ayuda humanitaria de la ONU y otros organismos internacionales. Sin embargo, un Japón más seguro de sí mismo en el plano internacional podría generar también inquietudes dentro de la región, al dejar la impresión de que Tokio estaría buscando llenar el vacío de poder dejado por el eventual retiro de Estados Unidos.

Asimismo, Tokio enfrenta una serie de retos con respecto a su defensa y políticas de seguridad nacional. Aunque los planificadores de seguridad japoneses han mostrado cierta renuencia a aceptarlo públicamente, el colapso de Unión Soviética hizo desaparecer la necesidad de incluir una amenaza militar específica en los cálculos de defensa japonesa. A pesar de que las relaciones con Rusia continúan siendo motivo de tensión, existe confianza de que éstas no desemboquen en un conflicto armado. La posibilidad de una amenaza militar china aparece igualmente poco probable ante la opinión pública japonesa. De hecho, dependiendo del curso de los eventos en Corea del Norte, Japón podría no enfrentar amenazas militares en los años inmediatos. En este contexto, la supuesta imperiosa necesidad de tener que estructurar las llamadas "Fuerzas de Auto-Defensa" japonesas para garantizar la seguridad del archipiélago parecería engañosa. En la actualidad, tampoco es posible intuir una voluntad firme en Washington para terminar el Tratado de Seguridad Mutua entre Japón y Estados Unidos. Sin embargo, entre los círculos militares japoneses, existe actualmente un fuerte debate sobre la definición de nuevos principios sobre los que se sustentaría esta alianza, para reemplazar la estrategia de contención de la guerra fría por fórmulas más acordes con la realidad presente y futura.

Esta manera de pensar nace de dos consideraciones, una positiva y otra negativa. De un lado, existe la idea de que Japón debe asumir directamente la responsabilidad de defender su prosperidad e intereses nacionales. Por el lado negativo, existe el malestar de que Estados Unidos no tendrá la capacidad ni la voluntad política para salir en defensa de Japón en el futuro, a menos que se produzcan situaciones extremas. Por ejemplo, aunque no hay dudas de la efectividad del "paraguas" nuclear norteamericano sobre Japón o de que Washington cumplirá su parte defendiendo a Japón contra ataques directos en su territorio por parte de potencias extranjeras, existe la casi certeza de que Estados Unidos no apoyaría militarmente a Japón en el caso de que Tokio tuviera que enfrentar alguna crisis en el Mar Meridional de China por los reclamos territoriales sobre las Islas Senkaku, por ejemplo. En otras palabras, la alianza actual no es del todo beneficiosa para los esfuerzos que Japón está realizando por enfrentar las contingencias militares de mayor probabilidad de ocurrencia en el futuro inmediato.

Independientemente de la posición, el resultado parecería ser el mismo. Un número creciente de oficiales japoneses está convencido de que, aunque Tokio debe continuar cooperando con Washington y otras potencias regionales para mantener la paz y seguridad en Asia-Pacífico, Japón debe desarrollar fuerzas armadas capaces de operar sin el apoyo norteamericano, con el fin de hacer frente a las contingencias militares que Tokio muy probablemente tendrá que manejar en los próximos años.

Mucho de esta manera de pensar está reflejado en el reporte emitido, en agosto de 1994, por el Grupo Consultor sobre Asuntos Militares del Primer Ministro japonés. Convocado por el ex primer ministro Hokosawa y aceptado -aunque con reservas- por Murayama, los consultores reafirmaron lo crucial de la alianza con Estados Unidos para la seguridad de Japón, pero hicieron un llamado para mejorar los mecanismos de consulta, la logística, el entrenamiento conjunto y repoten-

ciar la cooperación en comando, control y comunicaciones. Más importante aún, el reporte sugiere que Japón desempeñe un rol más relevante en la formulación del nuevo esquema de seguridad regional, participando en los esfuerzos cooperativos de defensa y permitiendo que fuerzas regulares de autodefensa japonesa participen en las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU. Finalmente, el reporte sugiere reducir el tamaño de las fuerzas armadas para permitir mejoras de calidad en los sistemas de armas, incluyendo el desarrollo de la defensa antimisiles.

Es muy poco probable que las coaliciones que han encabezado los gobiernos japoneses, luego de la ruptura de 1993, tengan la fuerza o la inclinación para poner en marcha un cambio radical en la política de defensa japonesa. Sin embargo, las diferencias sobre el rumbo que la política de defensa debe seguir podrían ser la causa de profundas diferencias entre socialistas y liberales en el futuro. Más aún, en la medida en que las nuevas coaliciones sean frágiles, el enfoque de mejorar la autodefensa persistirá. Esto, a su vez, se traduciría en el desarrollo de investigación y desarrollo de tecnología militar. Si los eventos evolucionan en esta dirección, Estados Unidos tendrá que tomar algunas difíciles decisiones sobre la manera cómo operará la alianza con Japón y, en particular, sobre los canales de comunicación entre los miembros de la alianza y los nuevos roles, misiones y poderío de la Fuerza de Auto-Defensa japonesa. El manejo futuro del asunto nuclear norcoreano pondrá a prueba la alianza. Asimismo, deberá considerarse muy cuidadosamente las reacciones de otros poderes regionales que, sin olvidar la agresividad nipona del pasado, se encuentran preocupados por el resurgimiento del militarismo japonés.

IV. Definiendo el rol del multilateralismo en el orden de seguridad regional de Asia-Pacífico

Las alianzas de seguridad bilateral y los acuerdos de acceso forman la piedra angular de la presencia militar norteamericana en

Asia-Pacífico. Que este sistema continúe ofreciendo la mejor garantía para la seguridad regional, o que la seguridad regional pueda garantizarse mejor con la introducción de un mayor grado de multilateralismo, es la pregunta que se formula actualmente la administración norteamericana en Washington. Se requiere mucha cautela para tratar esta cuestión. Principalmente, porque la evaluación sobre las ventajas del multilateralismo en Asia-Pacífico podría crear nuevas incertidumbres sobre la permanencia de los compromisos norteamericanos en el campo de la seguridad regional, fomentando mayores especulaciones sobre la conveniencia de la presencia y el rol de Estados Unidos en la región.

Es indudable que en Asia-Pacífico existe una tendencia muy marcada hacia el multilateralismo. Desde 1980, ocho organizaciones, asociaciones o acuerdos multilaterales han sido desarrollados o concluidos en la región. Aunque los niveles de institucionalización de los mismos varían y, en muchos casos, se encuentran a un nivel muy rudimentario de desarrollo, todas estas nuevas instituciones parecen haber alcanzado un *status* permanente. El multilateralismo se ha convertido en una constante de la vida diaria de Asia-Pacífico, particularmente en lo que respecta a asuntos económicos y, en menor medida, sobre temas de seguridad. Sin embargo, este interés en el multilateralismo otorga a Estados Unidos una serie de oportunidades de convertirse en parte integrante de la emergente comunidad de Asia-Pacífico.

Entre los factores que favorecen el surgimiento del multilateralismo, dos parecen ser los más importantes. Ambos tienen implicancias para la política exterior norteamericana en la región. El primero es la opinión bastante difundida de que la presencia militar norteamericana se reducirá significativamente en la región antes del final de la década. Analistas regionales estiman que los planes para mantener una fuerza de aproximadamente 100,000 efectivos militares norteamericanos en el este de Asia (como se previó en el *Bottom-up Review* del Departamento de Defensa en 1994) no se

llevarán a cabo. Se estima además que, aunque grandes contingentes de tropas norteamericanas permanecieran en la región, el énfasis sobre asuntos internos puesto por la administración Clinton, el Congreso y la opinión pública norteamericanos terminarán por doblegar la voluntad de Washington de involucrarse activamente en la resolución de conflictos en Asia-Pacífico, con la posible excepción de Corea. En este contexto, el multilateralismo se presenta como la opción más práctica de imponer límites a la influencia de posibles potencias hegemónicas regionales como China o Japón, comprometiéndolas en contextos más amplios de consenso regional. El reto para Washington es convencer a los líderes regionales de que el compromiso norteamericano de defender la seguridad del Este asiático sigue en pie²⁰.

En segundo lugar, la coyuntura generada por el éxito en el plano económico continuará promoviendo el desarrollo de instituciones dedicadas a expandir y dirigir el comercio a nivel regional, en tanto que las coordinaciones terminarán alentando esfuerzos para adoptar esquemas multilaterales de seguridad. En la medida que continúe habiendo esta convergencia entre intereses económicos y de seguridad nacional, el multilateralismo tenderá a trasladarse de la esfera económica a la esfera estratégica de la defensa regional. Asuntos como el traslape de Zonas Económicas Exclusivas, regímenes para la transferencia de tecnología, ventas de armas, acceso a rutas comerciales y prácticas ambientales tienen tanto una dimensión económica como otra de seguridad, que requerirán llevar a cabo consultas multilaterales. Por ejemplo, coincidiendo con la expansión del ASEAN para incluir a Vietnam, resulta sorprendente la rapidez con que nuevos interlocutores se integraron a las discusiones del recientemente creado ARF, lo que ha motivado una ampliación de la agenda para reuniones futuras.

Cabe señalar que actualmente los esfuerzos para promover el multilateralismo están centrados donde comenzaron originalmente, el Sudeste asiático y los países miem-

bros de la ASEAN. Asimismo, esta tendencia retiene el énfasis original, es decir, crear mecanismos de consulta para resolver básicamente cuestiones económicas y comerciales. Evidentemente existe consenso con respecto del potencial de este enfoque. Muchas naciones, incluyendo Estados Unidos, están de acuerdo en que las acciones multilaterales deben seguir enfatizando la cuestión económica. No obstante, cuando asuntos de seguridad estén implicados, un enfoque multilateral sería también el más adecuado para garantizar una solución integral a través de consultas y cooperación. Aunque algunos actores, como Australia y Canadá, abogan por una mayor institucionalización de la cooperación en el campo de la seguridad en Asia-Pacífico y han propuesto planes para construir dicho contexto institucional, la propuesta es vista con bastante escepticismo en el resto de la región y considerada como prematura. Por otro lado, ninguno de los participantes piensa que este enfoque de seguridad multilateral sea un reemplazo inmediato a la presencia de Estados Unidos en la región y a la serie de acuerdos bilaterales con la super potencia. Incluso China, que podría tener una postura distinta, acepta que en la hora actual, la presencia militar de avanzada de Estados

Unidos constituye un ingrediente esencial para la estabilidad de la región. Virtualmente, todos los analistas regionales coinciden en que el enfoque multilateral para manejar asuntos de seguridad debe basarse en la presencia militar norteamericana, garantizada mediante sólidos acuerdos bilaterales de seguridad con los países de la región²¹.

La explicación para la existencia de este enfoque de "mínimo común denominador" es que resulta difícil para las naciones involucradas en el asunto, definir una agenda específica a ser considerada en los foros multilaterales. Por ejemplo, con respecto a las dos cuestiones más saltantes (la península de Corea y el Mar Meridional de China), ni Beijing, ni Pyongyang están dispuestos a aceptar el manejo multilateral de sus respectivos asuntos. Por el contrario, China define su reclamo sobre las islas Spratly como una cuestión de soberanía, en tanto que Corea del Norte mantiene una posición de negociación directa con Estados Unidos. Debido a estas limitaciones, es muy probable que las relaciones bilaterales entre los países de la región y Estados Unidos continúen siendo un factor muy importante en el escenario de seguridad de Asia-Pacífico, al menos durante la próxima década.

NOTAS

1. Kishore Mahbubani, "The Pacific Impulse", en *Survival*, vol. 37, No. 1, Oxford: 1995.
2. La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés) fue creada en 1967, con el fin de acelerar el progreso económico de sus miembros (originalmente Brunei, Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur, Taiwan). Vietnam fue incluido en 1996 y Birmania, Laos y Cambodia están buscando ser aceptados antes del año 2000.
3. Harding, Harry, "Prospects for Cooperative Security Arrangements in the Asia-Pacific Region", en *Journal of Northeast Asian Studies*, vol. 13, No. 3, Washington D.C.: 1994.
4. Chong-pin Lin, "Chinese Military Modernization: Perceptions, Progress and Prospects", en *Security Studies*, vol. 3, No. 4, 1994.
5. Pollack, Jonathan D., "Designing a New American Security Strategy for Asia", en James Shinn (ed.), *Weaving the Net: Conditional Engagement with China*, Nueva York: Council on Foreign Relations, 1996.
6. Khalilzad, Zalmay M., "Stopping the North Korean Nuclear Program", *RAND Issue Paper*, diciembre 1993.
7. Harrison, Selig, "Timides ouvertures en Corée du Nord", en *Le Monde Diplomatique*, abril 1990.
8. Harrison, Selig, "Surenchères nucléaires entre Tokyo et Séoul", en *Le Monde Diplomatique*, setiembre 1993.
9. *Le Monde*, 21 de marzo de 1994.
10. *Le Monde*, 5 de abril de 1994.
11. *U.S. News and World Report*, 20 de junio de 1994; *Financial Times*, 12 de abril de 1994.
12. Leblanc, Claude, "Premier dialogue dans la Corée divisée", en *Le Monde Diplomatique*, enero 1992.

13. Dae-jung, Kim, *The Korean Problem*, Seúl: The Kim Dae-jung Foundation, 1994.
14. El conglomerado urbano Seúl-Inchon comprende más de 15 millones de habitantes, es decir, la tercera parte de la población de Corea del Sur.
15. *The Korean Herald*, 30 de setiembre de 1994.
16. *International Herald Tribune*, 2 de octubre de 1994.
17. *The Korea Times*, 27 de setiembre de 1994.
18. Llevando el nombre de un marino ballenero británico del siglo XIX, las islas Spratly son un archipiélago de minúsculos islotes y arrecifes de coral ubicados en el corazón del Mar Meridional de China, a unos 1,500 kilómetros de las costas de China continental, 400 kilómetros de Vietnam y 300 kilómetros de Malasia y Filipinas. El 25 de febrero de 1992, el Parlamento chino adoptó una ley que pone bajo su soberanía una gran parte del Mar Meridional. Beijing se apodera así de una zona triplemente estratégica. La región es rica en hidrocarburos, está situada en el paso de importantes vías marítimas comerciales internacionales y es reivindicada, total o parcialmente, por otros seis Estados (Brunei, Filipinas, Indonesia, Taiwan y Vietnam). Según la nueva ley, el territorio chino comprendería no sólo las Spratly (llamadas Nansha en chino), sino también las islas Senkaku (o Diaoyutai) reclamadas por Japón y las islas Paracel (Xisha). En el plano jurídico, la reivindicación es ambigua. Por ejemplo, para legitimar sus posesiones en el Mar Oriental de China y en el Mar Amarillo, Beijing se apoya en la proyección del zócalo continental. Pero, en el Mar Meridional, Beijing invoca "razones históricas de presencia ancestral y posesión continua", de no tal fácil confirmación.
19. Por ejemplo, en tan sólo 20 años, las exportaciones chinas crecieron de US\$ 1,500 millones en 1976 a US\$ 155,000 millones en 1996.
20. Pollack, Jonathan D., "Pacific Insecurity", en *Harvard International Review*, vol. XVIII, No. 2, 1996.
21. Pollack, Jonathan D., "The United States in East Asia: Holding the Ring", en *America's International Role in the Post-Cold War Era*, Adelphi Papers No. 275, Londres: International Institute for Strategic Studies, marzo 1993.