

# **La Política Exterior de Estados Unidos frente a la Región Asia Pacífico en la Década del Noventa**

**Jorge Rafael Di Masi\***

*\*Coordinador del Departamento de Asia y el Pacífico del IRI*

Los últimos años del siglo veinte encuentran al mundo en un proceso de redefinición de las conductas y alianzas que lo caracterizaron desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. Es difícil determinar el rumbo que tomará el sistema internacional frente a tendencias contrapuestas, como por ejemplo, la unión de países en acuerdos de cooperación, como el Mercosur, el NAFTA o la Unión Europea y simultáneamente los sucesos de Europa del Este y Asia Central que muestran un panorama mucho más complejo de divisiones y luchas armadas.

El debate por el poder mundial ha dejado de centrarse en la disputa entre los Estados Unidos y la Unión Soviética. Luego de cuarenta y cinco años de enfrentamiento, ambas potencias -aunque en distinto grado- sufrieron las consecuencias de haber puesto los recursos de sus países a disposición de una lucha por controlar cada rincón del planeta. La Unión Soviética se desintegró y el poder volvió a Rusia, que está viviendo una transición muy difícil para mantener la unidad, organizar sus instituciones y ordenar su economía. Estados Unidos, aunque en mucho mejores condiciones, también sufrió cierta declinación llegando a ser el país más endeudado del mundo, con una participación en el comercio mundial cercana al 25% frente al 50% que tenía en la década del cuarenta.

Al finalizar la confrontación Este-Oeste, que dificultó el planteo de otras opciones alternativas a las propuestas -e impuestas- por las dos potencias, aparecieron a la luz ciertos procesos que se estaban gestando en el mundo y que hasta ese momento no habían tenido demasiada repercusión o simplemente eran una variable más dentro del mencionado enfrentamiento. Por eso es que en la década del ochenta los círculos políticos, económicos e intelectuales del mundo desarrollado comenzaron a preguntarse qué estaba sucediendo en el globo, una vez quebrado el escudo de la Guerra Fría. Allí, encontraron que, en el lugar que los europeos llamaron Lejano Oriente, se estaban desarrollando procesos políticos, económicos y sociales de una dimensión tal que requerían una atención y un estudio mucho más profundos.

Así se publicaron obras como la de Paul Kennedy, "The Rise and Fall of the Great Powers" (1), que analizan la pérdida de poder relativo de los Estados Unidos y la aparición en la escena internacional de países como Japón o China. Lester Thurow, en "Head to Head" (2) pronostica una guerra comercial entre Europa, Japón y Estados Unidos, señalando que este último debe hacer hincapié en el mejoramiento de la educación, la competitividad y el trabajo en grupo si no quiere perderla. En el planteo que ambos autores realizan existe un reconocimiento explícito acerca de que el mundo se encamina hacia la constitución de un sistema multipolar. Sus principales polos serán Europa, Estados Unidos y Asia.

En Europa, el liderazgo económico lo tiene Alemania, pero su poder está limitado por la tradicional rivalidad con Francia y Gran Bretaña. En Asia, Japón es la potencia de mayor peso, pero el fortalecimiento de China como resultado de la reforma económica llevada adelante en los últimos quince años, hace prever cambios no muy lejanos. En este caso, China no es sólo China Popular. Se ha tejido una red de comercio e inversiones en el área de influencia de la cultura china incluyendo a Hong Kong -que en julio de 1997 volverá a estar controlado por aquel país, Taiwán, y los chinos de ultramar, uno de los grupos más dinámicos de Asia desde el punto de vista comercial y con presencia en los demás países de la región.

En este panorama mundial de creciente complejidad, Estados Unidos, aunque con algunos problemas, mantiene su poderío y pretende seguir siendo la primera potencia mundial. La política europea de Estados Unidos, fiel a los principios tradicionales no es objeto de grandes debates ni controversias. La cuestión se plantea en su relación con Asia que exige atender a la diversidad que existe en ese continente desde el punto de vista económico, político, cultural y religioso.

### **Estados Unidos en Asia. Del Anticomunismo al Desafío Económico.**

El fin de la Segunda Guerra Mundial significó el inicio de un nuevo enfrentamiento entre dos naciones que en todo el mundo -en forma directa o a través de terceros estados- llevarían adelante una lucha que en la superficie parecía ser ideológica, pero en realidad tenía todas las características de las tradicionales luchas de poder entre estados nacionales.

La actitud de los Estados Unidos fue asumir el liderazgo del "mundo libre" e involucrarse en los asuntos internacionales; a diferencia del período posterior a la Primera Guerra Mundial, en que mantuvo una postura aislacionista. Como líder del bloque vencedor de la Segunda Guerra, impuso ciertas políticas que contribuirían a conformar el sistema internacional de la posguerra.

Una de sus prioridades, fue establecer una alianza en Asia que sirviera para frenar cualquier posible expansión del poder soviético. Su construcción privilegiaría dos áreas: la estratégico-militar y la económica.

En el campo estratégico-militar, luego de la rendición de Japón, impone a éste una Constitución que expresamente prohíbe el uso de la guerra. Junto a esa medida, bien recibida por los países asiáticos que sufrieron la ocupación japonesa en la guerra como Corea, China, Singapur, Taiwán o Filipinas, organiza alianzas regionales multilaterales. En 1954 se firma el Pacto de Manila que da nacimiento a la SEATO (South East Asia Treaty Organization), en 1951 el ANZUS (Australia, New Zealand, United States) y en 1967 la ASEAN (Association of South East Asian Nations). Este conjunto de acuerdos consolida la presencia de Estados Unidos y lo convierte en el principal garante de la paz en el Pacífico. Estos compromisos y otros acuerdos bilaterales, le permiten a Estados Unidos establecer bases militares en Japón, Corea, Filipinas, Guam, entre otros puntos.

El protagonismo militar estadounidense en Asia se verifica con su activa participación en las Guerras de Corea y de Vietnam, que aunque no fueron experiencias muy felices para la superpotencia, demuestran su voluntad de ejercer el liderazgo en una región prioritaria en lo estratégico.

En el área económica, una de las principales herramientas fue la provisión de ayuda financiera para el desarrollo. Además, se le aseguró a los países asiáticos, la posibilidad de ingresar libremente sus productos al mercado estadounidense. Esta apertura, y el bajo costo de la mano de obra, permitieron que las manufacturas asiáticas fluyeran hacia el mercado de mayor consumo del mundo en esos años.

La doble garantía de los Estados Unidos a sus aliados asiáticos: defensa y mercados abiertos, son elementos exógenos claves para explicar el desarrollo económico de la región. Claro que no son suficientes. Las políticas fijadas en planes quinquenales de desarrollo, para la promoción de las exportaciones o el incentivo a las industrias nacientes por parte de los gobiernos, se suman a los factores antes indicados.

Con la protección militar de Estados Unidos e impedidos de realizar gastos militares, los países de Asia asumieron un perfil bajo en las relaciones internacionales -el caso de Japón es emblemático- y dedicaron todos los esfuerzos nacionales al trabajo y la construcción de sus economías.

Una inteligente combinación entre el sector privado y el Estado, permitió a países como Japón, Corea del Sur, Taiwán, Singapur o Malasia crecer a niveles muy altos y estructurar un sistema económico que superó a la mera producción de manufacturas de mano de obra intensiva, e ingresó en una etapa ulterior del desarrollo, produciendo manufacturas con incorporación de alta tecnología.

### **La Década del Ochenta: el Inicio del Desafío Asiático**

En los años ochenta se produjo un primer llamado de atención para los Estados Unidos cuando las empresas japonesas en sectores como el informático o el automotriz, empezaron a superar a las compañías estadounidenses no sólo en terceros mercados, sino también en su propio territorio. La reacción de Estados Unidos -

imponiendo barreras al comercio- fue contrarrestada a través de la inversión directa de capital en la industria e incluso también en el sector servicios. Las principales automotrices japonesas y algunas coreanas han captado una parte importante del mercado interno provocando tensiones económicas y sociales. La introducción de modelos asiáticos más pequeños y económicos rompió la tradición de los vehículos estadounidenses y afectó a uno de los pilares de su industria.

El segundo llamado de atención, se produjo cuando capitales japoneses ingresaron al mercado inmobiliario adquiriendo algunos símbolos de la cultura norteamericana como el Rockefeller Center, los casinos de Las Vegas o los Estudios Columbia en Hollywood. Aunque no todos estos negocios resultaron buenos, influyeron en la percepción negativa de los estadounidenses sobre los asiáticos.

Muchos de los gastos que tuvo que asumir el gobierno de Estados Unidos para mantener el aparato militar en los últimos años de la Guerra Fría, fueron sufragados con la emisión de bonos que adquirieron capitales japoneses. Mientras esto sucedía, el déficit comercial con Japón acumulaba en el año 1985, u\$s 40.000 millones, en 1987, u\$s 50.000 millones y llegando en 1994 a u\$s 55.000 millones.

Hubo un crecimiento de las demandas del gobierno estadounidense reclamando mayor apertura en los mercados asiáticos. Los gobiernos de Reagan y Bush presionaron planteando alternativas de negociación que

contemplaran la reducción de las barreras al comercio no sólo arancelarias, sino también no arancelarias. Con Japón las negociaciones se instrumentaron a través de la Iniciativa sobre Impedimentos Estructurales. La agenda de estas reuniones incluía temas como, la prohibición a las empresas constructoras extranjeras de participar en las licitaciones públicas, las limitaciones para el ejercicio profesional de la abogacía, el costo de los bienes raíces o el mercado de las telecomunicaciones, entre otros. El objetivo inicial era producir transformaciones reales en la economía japonesa que permitieran una mayor libertad en los mercados eliminando los "impedimentos estructurales". Finalmente, cada año se negociaron -y se lo sigue haciendo- concesiones específicas como por ejemplo las "restricciones voluntarias" a las exportaciones japonesas.

Finalizada la década del ochenta, el panorama de las relaciones entre Estados Unidos y Asia era ciertamente conflictivo. A pesar de ello, nunca se cuestionó la necesidad de que este país mantuviera su presencia en la región como un equilibrador de fuerzas. Los aliados de Estados Unidos en Asia siguen necesitando su compromiso. Esto garantiza por una parte la seguridad y por otra el acceso a los mercados. Para Japón es vital a los efectos de balancear su poder con China. En relación a los países del Sudeste Asiático, con el fin de impedir cualquier aventura militar de Japón. Y China, por su parte, no quiere demasiada intervención, pero tampoco la exclusión, pues sus intereses económicos inmediatos, vinculados a la construcción de una China confiable para el mundo, le requiere tener relaciones estables con la potencia occidental.

### **Los Noventa. El Desafío Asiático frente a un Gobierno Demócrata.**

Cuando en 1992 el Presidente de los Estados Unidos Bill Clinton, asume el poder en la Casa Blanca, se inicia una nueva época en la política norteamericana. Luego de doce años de gobiernos republicanos, la administración demócrata plantea como prioridad combatir los problemas económicos y sociales internos y dejar en segundo plano su participación en los asuntos globales: Una nueva era de aislacionismo se avizoraba.

Los grandes cambios que se produjeron en el sistema internacional con cuadros de extrema inestabilidad como en la ex-

Yugoslavia, Medio Oriente o Africa impidieron que ese aislacionismo se concretara. Se vive una época en que el consenso dentro del Consejo de Seguridad de la ONU es posible y los mecanismos previstos en la Carta de la Organización para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales funcionan. Esta mayor actividad de la ONU requirió la participación de las grandes potencias en la provisión de soldados y armamentos para las Misiones de Paz que se multiplicaron en el último lustro.

En Asia el desafío era múltiple. La construcción de una política exterior asiática coherente y realista no sería una tarea fácil para el Presidente Clinton. En primer lugar, debía recrear la confianza con Japón -eje de la presencia estadounidense en la región-, eliminando las fricciones comerciales; luego, dar una imagen de renovación frente a la percepción sobre la decadencia de Occidente, contrapuesta al dinamismo y crecimiento de las sociedades asiáticas; y además, enviar una señal a todo el continente de que a pesar de los problemas, Estados Unidos continuaba involucrado en la región.

La primer gran iniciativa consistió en invitar a todos los Líderes -Presidentes o Primeros Ministros- de las economías miembros del APEC (Asia Pacific Economic Cooperation) a una Cumbre de la organización en

Blake Island, Seattle, en diciembre de 1993.

Michael Oksenberg, Presidente del East West Center en Honolulu, Estados Unidos, refiriéndose a la reunión afirmó que la misma "...realmente refleja el comienzo de una nueva era para Asia. Por primera vez ninguna de las grandes potencias de la región se encuentra entre sí en una relación de enfrentamiento, sino de cooperación...".

Más adelante, analizando los cambios políticos en Asia señala como un dato auspicioso "... el hecho de que esté ocurriendo una sucesión generacional entre los líderes de Asia y también de Estados Unidos y Canadá. Muchos de los líderes asiáticos que llegaron al poder después de la II Guerra Mundial fueron fundadores de sus regímenes; la segunda generación, que arribó al gobierno en las décadas de 1960 y 1970 tuvo una relación cercana con los militares y creía que su legitimidad tenía origen en el rápido crecimiento económico. Ahora, la tercera generación está hecha de políticos cuya legitimidad se deriva, al menos parcialmente del consenso de los gobernados. Hay excepciones a esa tendencia, por ejemplo China. Pero la reunión de Seattle es el inicio de la construcción de una red de vínculos personales entre esta nueva generación de líderes asiáticos".(3)

APEC había mantenido un bajo perfil desde que Australia propusiera su creación en 1989. Nunca se había realizado una Cumbre de Líderes y la propuesta estadounidense de discutir una progresiva liberalización del comercio y las inversiones en la región del Asia Pacífico, implicaba reasumir su liderazgo asiático. Pero Asia no era la misma de los años cuarenta. Con el orgullo alto y su poderío reconstruido, muchos países analizaron con recelo la invitación. Todos percibieron que Clinton necesitaba avanzar en las negociaciones con la región más dinámica del globo de los últimos quince años, para poder fortalecer una economía debilitada. La sospecha de que Asia se podría convertir en una variable interna de la política de Clinton flotaba en el ambiente.

La reunión se efectuó con la ausencia del Primer Ministro de Malasia y gestor del crecimiento de ese país, Mohammad Mahatir, quien se negó a concurrir a la reunión y propuso la creación del EAEG (East Asian Economic Group) con presencia exclusivamente asiática, excluyendo a Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelandia. Aunque no existió un rechazo explícito y más aún, algunos países vieron con buenos ojos la idea de Mahatir, ninguno rechazó la invitación de Clinton.

Todos concurren con una actitud cautelosa, no dispuestos a asumir grandes compromisos. Sin embargo, el consenso sobre ciertas ideas básicas fue creciendo y coincidieron en que el objetivo principal debía ser la búsqueda de una progresiva liberalización en el comercio y las inversiones, compatible con los acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT. Otra idea fuerza fue la de crear un modelo de "regionalismo abierto", rechazando expresamente la constitución de un bloque económico cerrado y ofreciendo la ampliación de toda liberalización acordada dentro del APEC a terceros países no miembros.

La posición más resistente a una amplia liberalización del comercio y las inversiones provino de los miembros del ASEAN, aún en desarrollo, que, en esta ocasión, se oponían a la postura de quien impulsó la creación del organismo en los años 60. China Popular sostuvo la misma posición sobre la necesidad de contemplar y respetar los tiempos de los países menos desarrollados.

El debate generado alrededor de la Cumbre dejó algo en claro: tanto los países asiáticos como americanos de la Cuenca del Pacífico, están interesados en mantener sus respectivos mercados lo más abiertos posible. Para los primeros, el mercado de Estados Unidos fue clave en la etapa inicial de su desarrollo y hoy sigue receptado una gran parte de sus exportaciones. Para los segundos, es hora de presionar por mayor apertura teniendo en cuenta que los mercados asiáticos son los más dinámicos y su futuro económico está unido a esa región.

El encuentro fue exitoso, por primera vez en la historia se reunían los Líderes de un grupo de países que representan el área de mayor crecimiento de la economía mundial, y lo hacían en los Estados Unidos. Internamente, sirvió para instalar el debate sobre qué actitud debía tomar este país en el futuro.

El replanteo incluía las disputas comerciales y también la cuestión estratégica. ¿Sería conveniente seguir presionando a Japón para que abra sus mercados y equilibre el comercio bilateral o el problema estaba en el interior del país por la pérdida de competitividad de las industrias estadounidenses?, ¿Debían aceptarse las presiones de los sectores que pedían un retiro de sus tropas en Asia para reducir los gastos o asumir las responsabilidades de una gran potencia equilibradora? ¿Se pueden vincular los asuntos comerciales con los derechos humanos?. Estas son las preguntas, las respuestas aún no han llegado.

### **1994: Un Año Conflictivo.**

El año 1994 no fue bueno para la política exterior de Estados Unidos en Asia: a pesar de que la figura de Clinton era vista con cierta simpatía, no le impidió sufrir varios traspies en su relación con los países de la región. El comienzo fue auspicioso pues en febrero levantó el embargo contra Vietnam, respondiendo en forma efectiva a la actitud aperturista de esa nación, pero los acontecimientos posteriores demostrarían que aún había muchas cuestiones pendientes y que su resolución no estaba cerca.

Cuatro temas dominaron la agenda estadounidense en Asia. El primero fue el debate en el Congreso de la Unión sobre la renovación de la cláusula de nación más favorecida para China Popular. La postura oficial fue que se apoyaría esta renovación siempre y cuando China se comprometiera a mejorar la situación de respeto por los derechos humanos y eliminara la venta de productos fabricados por los detenidos en las cárceles, entre otras demandas.

Esta exigencia fue rechazada por China basándose en el concepto de diversidad cultural. El gobierno chino sostiene que el respeto de determinados derechos humanos depende de las circunstancias históricas. China -según su gobierno- vive un momento en el que la prioridad es el desarrollo económico y el bienestar de su pueblo. Por eso se privilegia el derecho al desarrollo y a una vida digna por sobre los derechos individuales. Uno de los momentos más álgidos de la relación fue durante la visita del Secretario de Estado Warren Christopher a Beijing. Dos días antes de que el funcionario llegara para negociar este tema, el gobierno chino dispuso la detención de algunos de los principales líderes de la oposición, en una actitud desafiante frente a la inminente visita.

Esta derrota de la diplomacia demócrata fue utilizada por los sectores republicanos para criticar la falta de realismo de Clinton al vincular el tema de los derechos humanos con una cuestión comercial. Finalmente, las presiones internas a nivel de la opinión pública y el fuerte lobby pro-chino en el Congreso, consiguieron la renovación que mantiene y extiende un comercio millonario en dólares por año.

El segundo tema conflictivo y relacionado con los derechos humanos fue la condena impuesta a Michael Fay en Singapur. El joven estadounidense detenido por realizar destrozos en la vía pública con sus amigos fue condenado a seis golpes de caña de bambú. Esta pena, considerada inhumana y degradante por la interpretación de los principales instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, fue apelada por la familia

sin resultados positivos. Cuando el propio Presidente Clinton intercedió ante el gobierno de Singapur para obtener el cambio de la pena, el tema se convirtió en una cuestión internacional.

El gobierno de Singapur sostuvo que Fay había violado leyes internas y que su nacionalidad no lo eximía de cumplir las leyes del país de residencia. Además, rechazó la demanda de Clinton alegando que era una muestra del intervencionismo de Estados Unidos y del interés por imponer sus propias reglas de organización social. Varios países asiáticos apoyaron la postura de Singapur, emergiendo una vez más el debate entre la universalidad y la relatividad en el respeto por los derechos humanos. Finalmente, por "cuestiones humanitarias" el gobierno de Lee Kwan Yew aceptó reducir la pena a "sólo" cuatro golpes.

En el ámbito del comercio, las negociaciones bilaterales entre Estados Unidos y Japón para equilibrar la balanza comercial a través de una mayor apertura del mercado y del establecimiento de "restricciones voluntarias" a la exportación fueron infructuosas. Estados Unidos amenazó en varias oportunidades con aplicar sanciones comerciales que fueron rechazadas por Japón. El argumento nipón era que el déficit comercial estaba motivado en la ineficiencia de la industria estadounidense y la falta de laboriosidad de sus trabajadores y no en las restricciones de su propio mercado.

Por último, en el mes de abril se produjo un rebrote del enfrentamiento entre Corea del Norte y Corea del Sur. El primero, con una economía al borde del colapso, intentó llamar la atención de la comunidad internacional y obtener un medio de presión en las negociaciones, realizando maniobras con agua pesada en sus instalaciones nucleares. Los movimientos detectados a través de fotografías satelitales provocaron una denuncia ante la AIEA (Agencia Internacional de la Energía Atómica), y el temor de que la parte norte de la Península pudiera estar preparando un ataque.

El Presidente Kim Il Sung no permitió en un principio la visita de los inspectores de la AIEA y rechazó las presiones de Corea del Sur y los Estados Unidos para que acepte la supervisión de sus instalaciones nucleares. Hubo movilizaciones de tropas y la tensión creció. Estados Unidos explícitamente apoyó a Corea del Sur enviando misiles y armamento de apoyo, sin embargo siempre mantuvo abierta la posibilidad de reanudar las conversaciones que se estaban desarrollando en Ginebra.

Luego de una serie de negociaciones entre las partes involucradas se acordó que una empresa multinacional proveyera la tecnología necesaria para que Corea del Norte transforme sus reactores de agua pesada en otros capaces de generar energía eléctrica pero usando agua liviana e incapaces de ser utilizados con fines bélicos. El compromiso incluyó la provisión de granos en forma gratuita para cubrir parte de las necesidades básicas de una población en estado cercano a la hambruna. Fue importante el rol de China Popular -tradicional aliado de Corea del Norte- quien sirvió como moderador impidiendo cualquier actitud extemporánea de Kim Il Sung.

Pocos meses después, el anciano líder norcoreano falleció dejando un panorama complicado para su sucesión. La actitud de los Estados Unidos fue criticada por algo que se le imputa en general a toda su política exterior, la falta de consulta a las partes interesadas -sus aliados- antes de tomar una decisión. Su excesivo unilateralismo aumenta la percepción sobre el sentimiento de superioridad estadounidense frente a los asiáticos.

El mes de diciembre de 1994 marcó un nuevo hito en la evolución del APEC. Organizada por Indonesia, en representación de los países de menor desarrollo relativo, se realizó la Segunda Cumbre de Líderes en Bogor. El rol activo del Presidente Suharto permitió que el compromiso para la liberalización del comercio y las inversiones se fortaleciera. Los Líderes establecieron un cronograma indicando que los países desarrollados deberán finalizar la completa liberalización en el año 2010 y los de menor desarrollo en el 2020.

La Declaración de Bogor fue bien recibida por los Estados Unidos, que, siendo una de las economías más abiertas de la región, se beneficiará en caso de lograrse los objetivos establecidos en los plazos previstos. El acuerdo consiste en procurar que la liberalización comience en forma inmediata. Una vez más se reafirmó el compromiso de mantener un "regionalismo abierto" y avanzar en el diseño de los mecanismos específicos para implementar los acuerdos.

### **1995: Antiguos Problemas y Nuevos Desafíos.**

En el campo estratégico, Estados Unidos debió enfrentar nuevos cuestionamientos, esta vez de sus contrapartes asiáticas.

Durante los últimos años, en la opinión pública estadounidense se había instalado un debate sobre la presencia militar de ese país en Asia. Algunos sectores señalaban que era inadmisibles continuar defendiendo a estados que habían logrado el desarrollo gracias a que el sistema de la posguerra los eximió de realizar gastos en defensa. El caso de Japón, segunda potencia económica mundial, es paradigmático. Como consecuencia de este debate, hubo una progresiva reducción de tropas en las bases instaladas e inclusive la eliminación de algunas de ellas, por ejemplo Subic Bay y Clark en Filipinas. Chalmers Johnson, Presidente del Japan Policy Research Institute de Estados Unidos, llegó a proponer la modificación del Tratado de seguridad con Japón, haciendo un llamado concreto para que el país cierre sus bases militares. (4).

En la otra costa del Pacífico, los japoneses, utilizando el mismo argumento, cuestionan porqué ellos deben aceptar en su territorio y financiar en un 70% a las tropas estadounidenses si éstas se siguen comportando como tropas de ocupación. Esta idea se reavivó cuando en el mes de septiembre, soldados asentados en la isla de Okinawa violaron a una niña japonesa. Multitudinarias manifestaciones exigieron el retiro de las bases en la isla. El clima hostil se reflejó en las encuestas publicadas hacia fin de año, según las cuales un 47% de los japoneses consideraba que Estados Unidos era un aliado confiable, contra un 62% en 1990. Sólo el 7% desea que las bases permanezcan en el tamaño actual, el resto varía entre la eliminación total o la gradual reducción. (5)

Un poco más al sur, otro de los aliados de los Estados Unidos es -de acuerdo a su nombre oficial- la República de China en Taiwán. Esta "provincia rebelde" según el gobierno de China Popular, lucha denodadamente para obtener el reconocimiento internacional como estado y su ingreso a las Naciones Unidas. Hasta el momento la mayoría de la comunidad internacional no lo ha aceptado, excepto Paraguay y algunos países centroamericanos. Sin embargo, su gran desarrollo económico le ha permitido abrir oficinas comerciales en todo el mundo, que en cierto modo, funcionan como representaciones diplomáticas.

En una audaz jugada, su Presidente Lee Teng-Hui, aceptó la invitación cursada por la Cornell University para participar de una conferencia en los Estados Unidos en el mes de junio. El otorgamiento de la visa por parte de las autoridades migratorias fue la chispa que encendió la llama de una nueva confrontación con China Popular. Aunque el gobierno estadounidense se desligó del asunto -la invitación a Lee era privada y no en su carácter de Presidente-, los reclamos chinos deterioraron aún más las que en palabras de Minxin Pei, "son las peores relaciones de la historia entre China y Estados Unidos, quienes nunca recuperaron las que tenían antes de Tiananmen".(6)

Los estudiosos de la economía de la región en general, cada diciembre dirigen sus ojos a las reuniones anuales de Líderes del APEC. En esta ocasión, en la ciudad de Osaka, Japón, se realizó la Tercera Cumbre. La reunión reafirmó su compromiso con la liberalización del comercio y se propuso continuar con el diseño de los mecanismos específicos para concretarla en la "Agenda para la Acción" (7). Esta vez Estados Unidos se



ausentó. El Presidente Clinton alegando problemas internos faltó a la cita y puso una vez más en cuestión su verdadero compromiso con la iniciativa. Al menos, si no hay dudas de que el mismo es real, sus colegas asiáticos se sintieron desagradados por la ausencia.

APEC es un foro de debate al máximo nivel, en el cual los Estados Unidos encontraron receptividad en sus intentos por lograr una mayor liberalización del comercio intraregional. Habiendo iniciado su relanzamiento en 1993, y teniendo varios países que apoyan sus posturas en los debates, su prestigio en Asia no pudo sino disminuir a causa de esta actitud. El frente asiático es muy susceptible a cualquier gesto de la Potencia e incluso pone en una situación difícil a sus aliados como Corea del Sur, Taiwán, Canadá o Australia que por cierto están interesados en mantener el compromiso estadounidense en la región. APEC es el primer foro multilateral en el que Estados Unidos participa, luego de muchos años de mantener una política de acercamiento bilateral con los países asiáticos.

### **1996: La Política Exterior en un Año Electoral.**

Bill Clinton inicia este año el último de su período presidencial. Aunque tiene posibilidades de ser reelecto, los analistas ya comenzaron a hacer balances de la gestión demócrata en su política frente a la región del Asia Pacífico. Realizando una mirada rápida de los cuatro años de administración demócrata, los problemas sin resolver han sido mayores que los avances. Año a año se repiten los inconvenientes, con China Popular por los derechos humanos y el comercio, con Corea del Norte por la cuestión nuclear, con Japón por el desequilibrio comercial, entre otros.

Al ingresar en el período preelectoral el Presidente Clinton es criticado por los republicanos. Uno de sus voceros principales y quizás más extremistas es Pat Buchanan quien ha tomado como tema central de su campaña la cuestión china. Acusa al gobierno de haber "degenerado su política hacia una acomodaticia y apaciguada" (8) y se opone a la renovación de la cláusula de nación más favorecida que será tratada en junio. Se fundamenta en que el déficit comercial con China Popular llega a u\$s 34.000 millones y que este país es responsable del uso de trabajo esclavo, la piratería de la propiedad intelectual, por su actitud frente a Taiwán, las ventas "irresponsables" de misiles y tecnología nuclear y los abortos coercitivos producto de la política de población aplicadas.

El candidato presidencial republicano, Robert Dole, tiene una postura menos radicalizada. Está dispuesto a apoyar la renovación del status de nación más favorecida, pues debe también responder a los intereses de los empresarios que realizan negocios con China. A pesar de ello se prevé que presionará al gobierno para que tome una actitud más dura en los otros temas.

Este es también un año de elecciones en Asia. Las más publicitadas se llevaron a cabo el 23 de marzo en Taiwán. A medida que las elecciones presidenciales de la isla se acercaban, crecieron las tensiones entre China Popular y Taiwán. Con el fin de limitar los intentos independentistas de los principales candidatos, China Popular inició una serie de ejercicios militares en la costa frente a la isla que pusieron en peligro la paz internacional.

A pesar de que los avances en el diálogo bilateral habían prosperado durante los primeros meses del año, luego de la publicación de la Declaración de Ocho Puntos de Jiang Zeming y la respuesta de los Seis Puntos de Lee

Teng-Hui, China Popular encontró una circunstancia propicia para presionar a su "provincia rebelde".

La postura del Presidente Lee, candidato a otro período en el gobierno, fue condicionada por factores internos y externos. Entre los primeros se encuentra la demanda de los principales candidatos de la oposición que sostuvieron la necesidad de declarar la independencia en forma inmediata.

En el frente externo, China Popular con sus amenazas lo obligó a tener una postura intermedia que no llevara la situación al extremo de hacer campaña en favor de la independencia, pero no mostrarse débil ante las radicales posturas de sus opositores. La opinión pública interna se unió a Lee para rechazar las amenazas chinas y le otorgó todo su apoyo en las urnas.

Los Estados Unidos, en forma expresa repudiaron las acciones chinas y en el momento de mayor tensión enviaron a la zona los portaaviones Nimitz e Independence, en la mayor movilización de su Armada desde la guerra de Vietnam. Por su parte, en el Congreso los legisladores aprobaron una declaración en la que se expresaba que Estados Unidos "debería asistir a Taiwán en su defensa", coincidente con el compromiso asumido en el Acta de Relaciones con Taiwán, en la que se estableció que "cualquier esfuerzo para determinar el futuro de Taiwán, por medios que no sean pacíficos, es una amenaza a la paz y la seguridad en la región occidental del Pacífico y una seria preocupación para los Estados Unidos". Esta postura marcó un endurecimiento de la política estadounidense con China Popular que complicará el próximo debate -a realizarse en junio- para la renovación de la cláusula de nación más favorecida.

Una vez finalizadas las elecciones y consagrado Lee como Presidente en las primeras elecciones democráticas de Taiwán, las presiones de China cedieron y se cerró así un nuevo capítulo de una antigua confrontación.

Pocos días después de los acontecimientos en el Estrecho de Taiwán, hubo otro foco de tensión en la península coreana. Una vez más, el gobierno de Corea del Norte movilizó sus tropas denunciando el Armisticio firmado luego de terminada la Guerra de Corea en 1953. Los militares norcoreanos ingresaron tres veces a la Zona Desmilitarizada que divide a la península, como una forma de demostrar su repudio al Armisticio. Su intención es negociar un nuevo acuerdo de paz con los Estados Unidos, excluyendo a Corea del Sur.

La actitud de Corea del Norte tuvo un doble efecto. En primer lugar, Estados Unidos rechazó el acuerdo dejando sentado que cualquier negociación debía ser llevada adelante con la presencia de Corea del Sur. Mientras tanto el Vocero del Ministerio de Relaciones Exteriores chino afirmó: "Creemos que debería haber un nuevo mecanismo de paz para reemplazar el Armisticio, pero antes de que ese mecanismo de largo plazo se establezca, consideramos que el actual Armisticio debe permanecer vigente"(9). Rusia el otro aliado histórico de Corea del Norte se pronunció en el mismo sentido.

En segundo término, benefició al Presidente de Corea del Sur, Kim Young Sam, frente a las elecciones legislativas que se llevaron a cabo el 11 de abril. Los planteos aperturistas de los candidatos de oposición se diluyeron por la reacción de los surcoreanos que cerraron filas junto al gobierno frente a la agresión externa. De ese modo, el Partido del Presidente Kim obtuvo una victoria que le permitirá mantener el control del poder legislativo.

Como fórmula alternativa, Clinton propuso en su visita a Corea del Sur el 16 de abril la realización de un diálogo cuatripartito entre las dos Coreas, Estados Unidos y Japón.

La iniciativa del Presidente estadounidense, se enmarcó dentro de una gira por Corea del Sur y Japón en la cual

el tema prioritario sería el estratégico-militar. Luego de reunirse con Kim Young Sam, viajó a Tokyo para reafirmar la alianza militar bilateral con Ryutaro Hashimoto.

Las conversaciones con el Primer Ministro japonés se centraron en forma exclusiva en el rediseño de la vinculación entre ambos países. La primera modificación consistió en que Japón podrá prestar apoyo proveyendo combustible y repuestos a las fuerzas armadas de Estados Unidos en caso de maniobras conjuntas o de participación en operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas. A cambio de ello, Hashimoto, consiguió como principal concesión que se le devuelvan los terrenos de la Base Aérea de Futenma y otras diez instalaciones militares en Okinawa que significan alrededor de 4.700 hectáreas. Cabe recordar que la isla se había casi levantado, meses antes, contra la presencia estadounidense después del caso de la niña violada.

Esta cesión de tierra - en principio- no significará un menor compromiso en la garantía de la seguridad de Japón. El número de tropas estacionadas en ese país -alrededor de 47.000 efectivos- no será reducida y el gobierno nipón se hará cargo del costo por el traslado de las bases en Okinawa a otras partes del país.

Este es el compromiso asumido; algunos autores consideran que teniendo en cuenta que el único peligro cercano por el momento es el de Corea del Norte, seguramente en el futuro habrá una progresiva reducción de las tropas en Asia. El número de 100.000 hombres podría bajar a la mitad si el conflicto coreano se resolviera a través de un acuerdo entre el Norte y el Sur de la península. Juwono Sudarsono, Vicegobernador del National Defence Institute de Jakarta, Indonesia, sostiene que "Existe un fuerte sentimiento de que la presencia de Estados Unidos debe estar allí, pero también que el nivel de compromiso parece estar declinando"(10).

## **Hacia el Fin del Siglo XX**

Muchos Presidentes han entrado y, después de cuatro años, salido de la Casa Blanca sin poder encontrar las mejores vías para establecer un diálogo permanente con los países asiáticos. Tanto los republicanos, como los demócratas, han chocado contra un continente por momentos conflictivo y con el cual no han sabido consensuar ciertos temas.

Quizás la palabra clave para explicar la situación sea: incompreensión. Estados Unidos no se ha liberado de una actitud paternalista y de un sentimiento de superioridad generados a partir de la tutela que ejerciera en el área desde 1945. La política de aquella época se caracterizó por el accionar unilateral de la Superpotencia en todos los campos. Las consultas a sus socios o aliados asiáticos no eran frecuentes.

En los últimos años se han publicado decenas de libros y artículos que pretenden explicar las características de los pueblos de Asia, sus costumbres y pensamientos. Muchos de ellos, cayeron en el uso de preconceptos e ideas simplistas que poco han aportado a un conocimiento acabado del tema.

La incompreensión, sería un asunto secundario si no se tratara de las relaciones entre la primera Potencia mundial

-los Estados Unidos- y un continente en el cual están la segunda Potencia económica mundial -Japón- o el país más poblado del mundo -China Popular-, junto a las economías más dinámicas de la última década -Singapur, Corea del Sur, Hong Kong o Taiwán-.

Muchos debates han quedado cautivos entre la reivindicación del principio de no injerencia en los asuntos internos y las exigencias de la Potencia dominante, tanto en temas estratégicos como económicos, políticos o de derechos humanos.

Los cambios producidos en la región han modificado hasta cuestiones semánticas. Ya no se habla más del "Lejano Oriente" sino del "Asia Pacífico" y Estados Unidos, en ciertas circunstancias, se ha definido como un país de la "margin oriental del Pacífico".

Más allá de las cuestiones del lenguaje, el uso del término Asia Pacífico demuestra algo más. Existe un creciente sentido de pertenencia -a pesar de la diversidad- a un área geográfica determinada. Y este hecho tiene relación con el aumento de la importancia relativa de todos los países de la región que hoy son considerados en los asuntos internacionales y ya no son más los "hijos menores" de las Superpotencias.

La incompreensión es la base sobre la cual se sienta la dificultad de los Estados Unidos para adecuarse a los cambios en el escenario mundial y regional. Las negociaciones ya no son entre la potencia vencedora y los vencidos, hoy, es entre competidores por el poder mundial que están en condiciones de llegar a acuerdos en un pie de igualdad o enfrentarse duramente por obtener una mayor porción de cierto mercado.

El orgullo nacional en Asia ha revivido en base al logro de ciertos objetivos que cada país estableció. Si bien es cierto que aún existen desigualdades, los procesos de desarrollo en la región tuvieron como resultado menores índices de pobreza y de desocupación, mejora en la calidad de vida, mayor acceso a la educación y la salud y un permanente crecimiento de las economías con la consiguiente generación de riquezas. Los citados procesos han expandido por toda la región el bienestar y cada vez más países ingresan al círculo virtuoso.

Este es el panorama con el que Estados Unidos se enfrenta al momento de iniciar el diálogo. Parece haber un cambio en la percepción sobre Asia, al comprobarse que en temas económicos le ha dado una mayor importancia a la vía multilateral. Su entusiasmo con el APEC, a pesar de los inconvenientes señalados en el trabajo, demuestra ese cambio y considera que allí es donde puede conseguir el compromiso y la concreción de una amplia liberalización del comercio y las inversiones a nivel regional.

La opción multilateral no deja de lado por supuesto las todavía pendientes negociaciones por el acceso al mercado japonés de los seguros, semiconductores y materiales fotográficos; ni las disputas con China por el trabajo esclavo o el no reconocimiento de los derechos de propiedad intelectual. La solución de estos conflictos puede encontrarse en una profundización de la vía multilateral, ya que, si un país asume cierto compromiso dentro de APEC debe responder por su incumplimiento ante sus socios regionales y ya no ante los Estados Unidos en forma exclusiva. Además, si lo acordado en APEC se convirtiera en una tendencia generalizada en la región uno de los principales beneficiados podrá ser Estados Unidos que ya tiene sus mercados abiertos y un déficit comercial alto con varias de las economías del área.

En síntesis, cuatro temas serán los que definan el futuro de la vinculación entre los Estados Unidos y Asia. En primer lugar, la evolución de los procesos democráticos en un continente con elecciones cada vez más frecuentes; luego, la consolidación del crecimiento económico en la región, que permita continuar con el círculo virtuoso; en tercer lugar, el destino del proceso de integración regional, si continúa en la senda del regionalismo abierto y con la presencia activa de Estados Unidos; y, por último, la evolución del balance de poder ante cuestiones como el problema nuclear de Corea del Norte, la disputa entre China Popular y Taiwán o las irresueltas cuestiones territoriales de las Islas Spratlys, las Islas Kuriles y otros conflictos fronterizos.

Las nuevas generaciones que gobiernen en ambas márgenes de la Cuenca del Pacífico son las que elegirán el camino a seguir y responderán ante los desafíos planteados. ¿Serán concientes de las consecuencias de continuar con la política de la incomprensión?

(1) Kennedy, Paul. *The Rise and Fall of The Great Powers. Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000.* Random House, New York. 1987.

(2) Thurow, Lester. *Head to Head. The Coming Economic Battle among Japan, Europe and América.* William Morrow and Company Inc., New York. 1992.

(3) Oksenberg, Mi-chael. "The Pacific Summit". *Los Angeles Times World Report, Los Angeles.* 20 de noviembre de 1993.

(4) Johnson, Chal-mers. "The Pentagon's Ossified Stra-tegy". *Foreign Affairs.* Julio/Agosto 1995.

(5) Ladd, Everett Carll y Bowman, Karlyn. "Public Opinion in América and Japan". AEI Press. 1996. Citado en: *The Economist.* Abril 13 a 19, 1996. "América and Japan. Friends in Need".

(6) Pei, Minxin. *Between Containment and Appeasement: U.S.-China Relations at a Turning Point.* Conferencia dictada el 20-6-94 en el Salzburg Seminar, Salzburgo, Austria.

(7) *Selected APEC Documents.* APEC Secretariat, Singa-pur. Diciembre de 1995.

(8) Buchanan, Pat. "Gunning for China". *The Economist.* Abril 20 a 26, 1996.

(9) Vocero del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China. "Pyongyang's Ploy". *The Far Eastern Economic Review.* 18 de abril de 1996. Hong Kong.

(10) Juwono Sudarsono. "Cracks in the Armour". *The Far Eastern Economic Review.* 2 de mayo de 1996. Hong Kong.